



Changement et management : une analyse de deux organisations publiques en France et en Belgique

Jan Mattijs et Jean-Jacques Viala

La mise en œuvre de réformes des administrations publiques, et plus spécifiquement le changement organisationnel, se heurtent à des obstacles récurrents. On peut pourtant identifier dans le secteur public des organisations qui prétendent avoir fait aboutir des changements importants et revendiquent certains succès objectifs.

Le présent article, en rapprochant deux de ces organisations – l’une en France, l’autre en Belgique, confirme les trois hypothèses suivantes:

- il y a des changements importants observables dans l’organisation, les prestations et la culture des organisations étudiées, mais il reste problématique de parler de succès à long terme,
- le changement résulte d’un travail de traduction et d’adaptation d’outils de gestion entre autres, travail méticuleux et long fait par des acteurs qui développent des intérêts communs et mobilisent des compétences particulières pour le réaliser,
- ce processus débouche sur une intégration très étroite du management dans les modes de fonctionnement des organisations qui à son tour remet en question la généralité des « leçons » qui peuvent en être tirées. Autrement dit, le mode d’adaptation du « management », voire de telle ou telle méthode, est à réinventer à chaque fois.

CEB Working Paper N° 11/031
2011

Changement et management : une analyse de deux organisations publiques en France et en Belgique

Jan MATTIJS
Jean-Jacques VIALA*

Résumé

La mise en œuvre de réformes des administrations publiques, et plus spécifiquement le changement organisationnel, se heurtent à des obstacles récurrents. On peut pourtant identifier dans le secteur public des organisations qui prétendent avoir fait aboutir des changements importants et revendiquent certains succès objectifs.

Le présent article, en rapprochant deux de ces organisations – l’une en France, l’autre en Belgique, confirme les trois hypothèses suivantes:

- il y a des changements importants observables dans l’organisation, les prestations et la culture des organisations étudiées, mais il reste problématique de parler de succès à long terme,
- le changement résulte d’un travail de traduction et d’adaptation d’outils de gestion entre autres, travail méticuleux et long fait par des acteurs qui développent des intérêts communs et mobilisent des compétences particulières pour le réaliser,
- ce processus débouche sur une intégration très étroite du management dans les modes de fonctionnement des organisations qui à son tour remet en question la généralité des « leçons » qui peuvent en être tirées. Autrement dit, le mode d’adaptation du « management », voire de telle ou telle méthode, est à réinventer à chaque fois.

Introduction

La mise en œuvre de réformes des administrations publiques, et plus spécifiquement le changement organisationnel, se heurtent à des obstacles récurrents admis même par les analystes de l’OCDE (Huerta Melchor, 2008). Les auteurs qui se penchent sur l’évaluation de telles réformes doivent faire la part du changement effectif et de la rhétorique (McNulty, 2003; Pollitt & Bouckaert, 2004), au point que certains se demandent si l’écart récurrent entre les idées et l’action n’est pas finalement un phénomène routinier voire fonctionnel, en ce qu’il entretient une « culture de l’espoir » (Brunsson, 2006). Vu sous cet angle, la réforme et le changement se réduisent à une manière de maintenir le *status quo*, suivant la célèbre phrase de Tancredi dans *le Guépard* : « Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi. » (Tomasi di Lampedusa, 1958, p. 50).

On peut pourtant identifier dans le secteur public des organisations qui prétendent avoir fait aboutir des changements importants et revendiquent certains succès objectifs. Le présent article se propose de rapprocher deux de ces cas de changement – l’un en France, l’autre en Belgique – avec les questions de recherche suivantes :

* Tous deux Solvay Brussels School of Economics and Management, Université Libre de Bruxelles. Jan Mattijs : jmattijs@ulb.ac.be; Jean-Jacques Viala : jean-jacques.viala@ulb.ac.be. Le présent papier bénéficie des remarques sur des papiers antérieurs, venant des participants à l’atelier de recherche du 25/6/2010 au CEB, Solvay Brussels School of Economics & Management et ceux de l’atelier du GEP XI « Gestion Stratégique du Gouvernement » lors du Colloque du GEAP des 8-10/9/2010 à Toulouse.

- qu'est-ce qui a réellement changé dans ces organisations publiques qui revendiquent des succès de réformes administratives ?
- quelles ont été les voies de changement, et plus précisément, quelle place est-ce que le management et son instrumentation ont occupé dans le changement observé ?
- quelle est la valeur exemplaire des cas observés ? Peut-on parler de « *best practice* » quand on examine de plus près les succès de ces organisations ?

Le développement du management et plus spécifiquement sa place dans le changement constitue en l'occurrence une question centrale. Pour l'explorer, il faut s'attacher à mettre au jour non pas la « formulation », mais la « formation » du développement du management (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 1998), au travers des phénomènes concrets à l'œuvre lors de ce développement. Cette analyse du processus (Pettigrew, 1997) doit permettre de dégager une compréhension plus substantielle que le focus sur tel ou tel outil.

L'étude du développement *du management* (entendu ici comme savoir normatif condensé dans des comportements et des techniques) est particulièrement intéressante pour les administrations publiques, qui ont traditionnellement d'autres références que le management pour penser leur organisation et leur politique. Il devient en particulier possible de s'interroger sur l'existence ou non d'une autonomie de la logique managériale: dans quelle mesure le développement du management s'organise-t-il autour d'un corpus préexistant ? Quelle est la valeur ajoutée par les organisations lorsqu'elles développent le management ? Comment les personnes dans les organisations font-elles pour se situer elles-mêmes, juger, argumenter et s'entendre à propos de l'introduction de nouvelles méthodes de gestion ?

Les hypothèses que nous soutiendrons en réponse aux questions de recherche sont :

- Il y a des changements importants observables dans l'organisation, les prestations et la culture des organisations étudiées, mais il reste problématique de parler de succès à long terme.
- Le changement résulte d'un travail de traduction et d'adaptation d'outils de gestion entre autres, travail méticuleux et long fait par des acteurs qui développent des intérêts communs et mobilisent des compétences particulières pour le réaliser.
- Ce processus débouche sur une intégration très étroite du management dans les modes de fonctionnement des organisations qui à son tour remet en question la généralité des « leçons » qui peuvent en être tirées. Autrement dit, le mode d'adaptation du « management », voire de telle ou telle méthode, est à réinventer à chaque fois.

La perspective comparative présentée ici impose de dégager une grille d'analyse commune pour rendre compte du processus de managérialisation observé. La comparaison permet aussi de dépasser le cas isolé d'une organisation singulière, et en ce sens elle valide en les répliquant des résultats que l'on ne peut plus écarter comme « anormaux » ou « exceptionnels ». Toutefois, si la méthode peut prétendre à une certaine généralité, les résultats n'ont évidemment pas de représentativité générale et demandent à être confrontés à d'autres cas de changement – ou de non-changement.

Nous présenterons dans la première partie notre cadre méthodologique et théorique. La deuxième partie présentera successivement puis parallèlement les résultats de l'analyse des deux services gouvernementaux étudiés : le Ministère français de l'Équipement (finalement absorbé par le Ministère de l'Écologie) et l'Office National de l'Emploi (ONEM) belge. Une conclusion avec des perspectives de recherche clôt la discussion.

1. Le développement du management : problématique, méthode et cadre théorique

1.1. A la recherche d'un cadre interprétatif

Il est généralement admis, et enseigné, qu'une bonne gestion nécessite un compromis avec les travailleurs de l'organisation, ou une manière de les impliquer dans sa gestion. Au même titre, le caractère contingent des méthodes de management fait aujourd'hui partie du sens commun de l'enseignement de cette discipline. Il va de soi que les méthodes de gestion doivent s'adapter au secteur et à la technologie de production, à la taille, voire même à la culture de l'organisation considérée.

Pourtant l'observation de l'implantation du management dans beaucoup d'organisations révèle le caractère très superficiel et incomplet de ces recommandations, en dépit de la bonne volonté qui les accompagne. La mise en place de nouvelles méthodes, de nouveaux « outils », vient de l'extérieur par une variété de canaux (formation en gestion, consultants, autres entreprises via absorption ou recrutement de cadres, littérature de vulgarisation, normes légales ou industrielles...). Ces méthodes sont ensuite « transplantées », appliquées dans l'organisation avec plus ou moins d'accommodements locaux. Les échecs sont nombreux et mal maîtrisés, au moins en ce sens qu'ils sont vécus soit sur le mode de la surprise, soit sur le mode de la fatalité¹.

L'analyse des accommodements locaux spécifiques formera un point de départ de notre analyse, considérant que loin d'être anodins, ils sont déterminants dans le développement de l'organisation et sa capacité à accueillir avec hospitalité (Ciborra, 1997) des idées et des pratiques venues d'ailleurs. La difficulté consiste à étudier ces accommodements autrement que du seul point de vue des disciplines de management qui est essentiellement insuffisant pour rendre compte des rapports avec d'autres rationalités. Fondamentalement, la question posée ici est de savoir dans quelle mesure et de quelle manière le contexte social serait un obstacle au management ou au contraire une condition de son efficacité.

On reconnaît dans cette question la situation d'encastrement (« *embeddedness* ») que Granovetter (1985) a étudié à propos des marchés. La problématisation de Granovetter n'est pas transposable telle quelle à des situations de management en organisation. En tant que pratique, le management est plus diversifié et riche que la transaction marchande, et en tant que discipline académique il reste moins réducteur que la représentation du marché qui fonde la science économique (Dacin, Ventresca & Beal, 1999). La question de l'encastrement est cependant similaire dans la mesure où le management prétend – ou non – représenter la totalité du fonctionnement de l'organisation, et imposer de manière exclusive sa rationalité et son instrumentation aux membres de l'organisation.

Notre propos est de situer le management parmi d'autres « rationalités » (sous réserve de précisions ultérieures), dans des organisations publiques qui construisent leur légitimité par le management. La réflexion qui émerge met en évidence l'importance d'accords et de compromis et relativise donc la place du management, ce qui n'exclut pas son extension. Cette réalité faite d'accommodements et de compromis dynamiques ne correspond pas à l'enseignement unilatéral des écoles de gestion.

Comment trouver un cadre d'analyse et une méthode d'enquête qui permette de dépasser le management sans prétendre à une « théorie du tout » ? Comment être à la fois dans le

¹ Des exemples peuvent être trouvés par exemple dans les déboires juridiques de la réforme « Copernic » de l'administration fédérale belge (Drumaux, 2010; Hondeghem & Depré, 2005).

management et en dehors ? En partant de la question de l'encastrement, on peut mobiliser la théorie de l'acteur réseau et les cadres d'analyse apparentés, développés depuis environ 25 ans. Plus précisément, les analyses sociologiques de l'innovation, initialement appliquées au secteur de la recherche scientifique (Akrich, Callon & Latour, 1988a; Akrich, Callon & Latour, 1988b), peuvent être appliquées à l'innovation et au changement organisationnels (Alcouffe, Berland & Levant, 2008; Rose, Jones & Truex, 2005). Dans cette perspective, l'attention se porte en particulier sur la teneur des interactions, la structuration des échanges dans l'organisation et avec son environnement, le rôle de traduction joué par certains acteurs, et la forme matérielle ou symbolique utilisée pour stabiliser les échanges. Le développement d'un modèle managérial dans une organisation peut aussi s'analyser à travers les justifications des acteurs (Boltanski & Thévenot, 1999; Livian & Herreros, 1994). Le jugement critique se fait alors moins local et repose sur une possibilité de monter en généralité en se référant à des « cités » qui fondent la critique. Nous serons conduits à articuler ces deux approches.

En s'attachant à l'identification de modalités de compromis, du rôle joué par certains acteurs-clés dans l'implantation d'innovations, et des conflits ou épreuves révélatrices, les chercheurs peuvent appréhender l'implantation du management avec un regard qui s'affranchit des cadres conceptuels du management. C'est du moins l'effort qui nous est demandé : retrouver pour notre analyse des compétences communes, partagées par tous les acteurs engagés (Boltanski, 1990). Les chercheurs doivent cesser d'opposer « l'objectivité » des « outils » de management et les « opinions » portées sur ces outils : dans le prolongement des analyses de Lascoumes (Lascoumes & Le Gales, 2007) concernant l'action publique, les instruments de gestion peuvent s'analyser comme des révélateurs des théories implicites du changement social. Plus radicalement encore, on peut transposer aux technologies de gestion la réflexion symétrique suggérée par Latour (1991) pour les objets techniques, en évitant de naturaliser des construits sociaux et de reproduire les rapports de pouvoir qu'ils incorporent. Le statut de construit social des techniques de gestion semble *a priori* évident, mais leur naturalisation est néanmoins une modalité d'exercice de l'autorité et un obstacle à l'analyse des rapports de pouvoir et des rationalités sous-jacents.

1.2. Méthodes

Les deux organisations ont fait l'objet d'une analyse transversale très générale, antérieure à la définition du questionnement précis de cet article, mais déjà centrée sur les conditions de développement du management qui y était à l'œuvre. Le recueil d'information s'est fait suivant une pluralité de méthodes qualitatives : recueil et analyse de la documentation de gestion, d'études et analyses menées par d'autres, interviews, et dans un des deux cas, observation participante. Le contexte institutionnel des deux organisations a également été étudié par les auteurs. Dans les deux cas, la méthode d'enquête a fait ressortir la dimension historique du développement, qui constitue une optique de recherche commune entre deux enquêtes pourtant menées séparément et à des périodes différentes.

Dans cette situation de départ hétérogène, l'uniformité de l'analyse est évidemment une difficulté. Les deux enquêtes ont pu être influencées par des catégories d'analyse implicites différentes. Il y a un risque de se trouver avec des résultats inégaux d'une question de recherche à l'autre, en fonction de la diversité et de la densité des sources. Il y a donc un travail à faire – en l'occurrence, *a posteriori* – pour analyser la pertinence des questions et des thèmes abordés dans une enquête au regard des catégories conceptuelles et des cadres théoriques qui s'appliqueraient, et *vice versa*. L'usage d'une pluralité de méthodes ouvertes permet toutefois de limiter le biais des résultats étant donné la richesse du matériau, même *a posteriori*. Pour étudier une organisation ayant disparu, il devient indispensable de s'autoriser

cette reconstruction partielle, faute de quoi d'ailleurs toute démarche historique n'aurait plus aucun fondement.

Face à ces difficultés, les auteurs sont d'abord retournés aux sources dans toute la mesure du possible. Ensuite, le principal travail fut de spécifier le cadre théorique qui permettait de rendre correctement compte des observations partagées dans les deux organisations. On ne se base pas ici sur une démarche d'induction radicale (Morse, 2008), car les catégories d'analyse utilisées prétendent à une certaine généralité et ont déjà été définies par ailleurs. Le présent article ne vise pas une contribution théorique au sens radical, mais cherche plutôt à tirer toutes les conclusions de l'application d'un cadre théorique existant à un domaine peu étudié sous cet angle : le management. Plutôt que d'une démarche classique, *a posteriori* avec vérification (ou falsification), ou par induction simple, les études de cas approfondies en période longue débouchent donc sur une méthode itérative (Orton, 1997).

Toutefois, l'appareillage théorique, même s'il se réfère à des travaux antérieurs, suppose une définition adéquate pour son application aux deux cas. S'il est rapidement devenu clair que l'analyse de l'argumentation, de la justification et de la conclusion de compromis était centrale et que cela orientait vers un certain courant de la théorie sociologique et des organisations, ce n'est pas pour autant que les catégories d'analyse pouvaient être empruntées telles quelles. Enfin, il nous a aussi semblé nécessaire de dégager un cadre théorique qui ne soit pas étranger aux raisonnements des acteurs eux-mêmes, mais au contraire intelligible par eux, et dans lequel ils pourraient se reconnaître. Ce choix reflète une position épistémologique aussi peu surplombante que possible (Boltanski, 1990) mais aussi le souci de nourrir des échanges avec une pratique dont les auteurs restent proches.

1.3. Une grille d'analyse

Il s'agit de décrire et de comparer le processus de changement, et en particulier le développement du management en rapport avec d'autres rationalités. L'encastrement de différentes logiques d'action sera analysé à partir de catégories issues de courants de recherche cités plus haut. Quatre catégories interdépendantes sont retenues : les référentiels organisationnels, les conflits, les médiateurs et les dispositifs. Ces quatre catégories sont d'abord heuristiques : elles permettent de classer des observations empiriques. Elles ont aussi une cohérence théorique : ensemble, elles permettent de caractériser le processus de transformation de l'organisation et la manière dont le management y contribue. « Le management » est dès lors aussi décrit dans ces quatre dimensions : cognitive et identitaire, politique et conflictuelle, personnelle, et matérielle. Il est entendu que ces éléments sont en interaction concomitante, leur ordre de présentation a une vocation didactique et ne reflète pas une hiérarchie ou une antécédance causale.

Référentiels organisationnels : nous empruntons le terme de référentiel à l'analyse des politiques publiques (Muller, 1995) car cette notion reprend trois dimensions présentes dans le matériau empirique : une dimension cognitive de perception et de compréhension par les acteurs, une dimension instrumentale de « théorie de l'action », et enfin une dimension normative de jugement. Les acteurs n'ont pas un rapport instrumental, distancié, vis-à-vis des rationalités qu'ils avancent (Friedberg, 1993; Bacharach, Bamberger & Sonnenstuhl, 1996) ; au contraire, le référentiel comporte des jugements de valeurs qui peuvent être investis identitairement, voire émotionnellement (Boltanski & Thévenot, 1991). Les référentiels se manifestent empiriquement dans les propos, mais aussi dans des comportements (attentes de rôles, usage de dispositifs convenus...), voire dans certaines routines et structures de l'organisation.

Il est toutefois clair que le périmètre d'analyse n'est pas celui d'une politique publique ; par conséquent, le référentiel sera ici qualifié d' « organisationnel ». Une attention particulière sera accordée à la construction des référentiels à travers des interactions plus denses et plus formalisées que dans la dynamique des politiques publiques. La transformation et la négociation des référentiels échappe, cela, dit, aux seules structures formelles : on va trouver aussi, au niveau organisationnel, des réseaux, mais ceux-ci sont moins affranchis des structures formelles que les « policy networks » de la policy analysis (Smith, 1995).

Il faut pouvoir rendre compte des possibilités de conflit entre différentes rationalités, ainsi que des combinaisons et compromis possibles. Les analyses figeant des oppositions (Chevallier & Loschak, 1982; Hood, 1991) autorisent des catégorisations, mais ne rendent pas compte d'une dynamique de construction. A l'inverse, le cadre de la sociologie de la traduction (Callon, 1986; Law & Hassard, 1999) rend les rationalités en présence totalement contingentes aux arguments des acteurs, position analytique efficace, mais peu commode pour nos besoins de description et de classification. Ceci nous incite à mobiliser l'approche des « mondes » de Boltanski et Thévenot (1991 : voir tableau synthétique en annexe 1), qui nous permettra de synthétiser la dynamique des rationalités. Le raisonnement des économies de la grandeur n'est pas réduit à une typologie ; si la classification en mondes fonctionne, c'est grâce à la généralité des justifications synthétisées au sein de chacun des mondes. La découverte empirique des référentiels et de leur mode de construction ne s'avère toutefois pas antinomique avec leur rattachement à des mondes entre lesquels des arrangements peuvent être construits.

Dans cet usage, les référentiels sont exprimés par les personnes (qui peuvent en changer selon la situation dans laquelle elles se trouvent) et éventuellement incorporés dans des objets. Ils peuvent servir de base à la conclusion d'arrangements locaux ou de compromis stables, qui se manifestent dans des objets et des dispositifs « hybrides » mariant deux ou plusieurs mondes. Nous verrons que dans les deux cas étudiés, les mondes civiques et industriels sont particulièrement présents.

Enfin, les référentiels sont exprimés, actualisés et critiqués par des individus, mais ils sont partagés : ils ont donc à la fois un caractère individuel et collectif.

Conflits : quelles « épreuves » ont marqué l'évolution de l'organisation ? Quelles étaient les thèses en présence et les critiques échangées ? Ces questions nous intéressent non pas au titre d'une analyse du conflit en tant que tel, mais par ce que le conflit révèle sur la structure de l'organisation : argumentations et jugements, positions d'acteurs, dispositifs négociés. Il s'agit donc en l'occurrence d'une analyse de l'accord plus que du conflit en tant que tel (Touraine, 1986). Toutefois, les référentiels organisationnels ne sont jamais parfaitement unifiés ni incontestés dans les détails de leur application. On pourra donc à la fois mettre en évidence des caractéristiques communément partagées (certaines valeurs, certaines perceptions de l'environnement...) et trouver des incohérences implicites ou des contestations explicites dans certains processus ou certains comportements.

Nous distinguerons des conflits et des épreuves « d'intéressement » de nature plus structurelle, portant sur la transformation du référentiel, et des épreuves « d'évaluation » plus routinières qui visent à définir une situation, ou problème qui survient, au regard du référentiel – contribuant par la même occasion à actualiser et à « agir » le référentiel (Eymard-Duvernay & Marchal, 1994). Si on analyse les organisations comme le résultat d'innovations (organisationnelles) réussies, alors il est clair que rétrospectivement les controverses d'intéressement sont aplanies. Il est nécessaire de les reconstituer. Un indicateur des conflits fondateurs peut se trouver dans les jugements d'évaluation routiniers qui continuent d'être réalisés dans l'organisation suivant des critères qui ont pu être stabilisés antérieurement. Tous

les conflits et compromis ne sont cependant pas ainsi visibles et actualisés de manière routinière. Une analyse historique et l'interrogation des témoins en ce sens seront alors nécessaires. Plus généralement, les modalités de jugement et de (dis)qualification retiendront notre attention à la fois comme signes des référentiels en présence et comme indications des positionnements d'acteurs.

Médiateurs et porte-paroles : ces deux rôles d'acteurs seront particulièrement étudiés. Les porte-paroles sont des personnes, appartenant à l'organisation ou impliquées par elle, qui jouent un rôle pour exprimer ou manifester des intérêts, des opinions ou des valeurs donnant lieu à des critiques, des conflits, mais aussi le cas échéant à des compromis communs. Les médiateurs, eux, contribuent à la traduction entre les différents intérêts. Par leurs positions et leurs compétences particulières (parcours professionnel, formation...), ils peuvent faciliter la stabilisation de compromis. Cependant, la réussite d'un compromis par un médiateur compétent et bien placé est toujours tributaire de porte-paroles crédibles (Akrich et al., 1988a). L'action des porte-parole et des médiateurs est mise à l'épreuve de la pratique par tous les acteurs de l'organisation : le travail de médiation peut donc s'étudier de manière très distribuée et ne se cantonne pas nécessairement à l'analyse directe de leur propre action.

A travers la situation de ces acteurs, l'existence de réseaux et de systèmes d'action transparait. Cela ne constitue pas le point focal de l'analyse, mais permet d'éclairer les ressources, les contraintes et donc les stratégies de ces acteurs. L'analyse des systèmes d'action ou des réseaux demeurera partielle, leur description complète ne pourra pas être menée ici (si tant est qu'il soit possible de les délimiter clairement). Elle devra toutefois être suffisante pour identifier les acteurs des conflits et l'origine et l'histoire des dispositifs et des référentiels organisationnels étudiés. On peut reconnaître un risque de minimiser les relations de pouvoir, risque inhérent aux méthodes qui mettent l'accent sur la dimension cognitive, en tout cas dans leur application stricte (Ramaux, 1996).

Dispositifs : il s'agit en l'occurrence d'objets matériels ou administratifs qui pérennisent un accord formel ou tacite entre différents acteurs à propos des opinions et des intérêts (matériels, mais aussi culturels ou identitaires) qu'ils défendent. Dans l'univers administratif de nos cas, il s'agira notamment de documents définissant des normes – plans ou contrats – qui sont le parangon de l'objet conventionnel, mais aussi de documents de reddition de comptes, d'applications informatiques, voire de cycles de formation ou d'agencements de locaux. Les modalités historiques de constitution de ces dispositifs et l'analyse de leur utilisation donnent évidemment des clés sur les logiques d'action et les modes de résolution des conflits.

Nous n'irons pas jusqu'à considérer les dispositifs ou les « objets » comme des « actants », c'est-à-dire leur donner un statut égal aux (groupes) humains, dans des réseaux au sein desquels les objets auraient une autonomie. L'érection d'objets en actants demeure très difficile à soutenir de manière cohérente et donne un caractère ésotérique aux analyses qui en découlent (McLean & Hassard, 2004; Hanseth, 2005). Cette analyse très radicale induit un « dévoilement » opéré par le chercheur vis-à-vis de ses interlocuteurs. Ceci nous semble aller à l'encontre d'un objectif d'intelligibilité, et se retourne donc au bout du compte contre la prise en compte symétrique des acteurs. Le traitement rigoureux des instruments comme des construits ou des conventions nous paraît préférable pour restituer une symétrie aux rapports entre les acteurs. La construction sociale de l'instrumentation de gestion est, en effet, un enjeu tout à fait réel dans les organisations étudiées. Si l'on reconnaît à un dispositif (par exemple un instrument de management) un caractère extérieur, « objectif », cela devra donc être justifié plutôt que naturalisé. Bien entendu, il demeure nécessaire d'analyser les limites et les contraintes « techniques » découlant de ce processus d'instrumentalisation, voire d'objectivation, ces contraintes étant aussi construites.

Une lecture dynamique : enfin, pour rendre compte des dynamiques à l'œuvre dans les cas observés, il importe de ne pas essentialiser ces catégories. Ainsi, nous verrons que si les dispositifs permettent bien de stabiliser des accords et les faire fonctionner dans la pratique, ils demandent aussi à être construits et actualisés par des accords entre acteurs et des usages (acceptés quotidiennement, ou aménagés) dont les rapports de pouvoir ne sont pas absents. Il en va de même pour les référentiels organisationnels, comme nous l'avons d'ailleurs souligné en parlant des conflits. La mise en évidence de ces catégories heuristiques ne doit pas déboucher sur une formalisation de l'action et du changement à l'intérieur de ces catégories. Du fait de l'analyse prioritaire de la dynamique de changement dans ses aspects cognitifs et procéduraux, l'analyse statique des situations de départ (ou d'arrivée) sera moins développée : les systèmes de relations et de pouvoir, les effets de système (Crozier & Friedberg, 1977), n'apparaîtront qu'implicitement. Il s'agit en l'occurrence d'un choix de présentation, et non d'une revendication théorique. Les deux types d'analyses pourraient être complémentaires, mais cela sortirait du cadre de cet article.

2. Le développement du management au Ministère français de l'Équipement et à l'ONEM belge

Les deux organisations étudiées sont remarquables par le développement des techniques de management qu'elles ont revendiqué pour en faire une ressource de légitimité. Elles ont recherché (et obtenu) la reconnaissance de leurs pairs, de la communauté académique, et surtout de l'environnement institutionnel gouvernemental, au point de faire figure de « vitrines » d'un management exemplaire. Cette managérialisation s'étend sur une durée longue, il ne s'agit pas ici de mesures sans lendemain (Pollitt, Bouckaert & Löffler, 2006). Les deux organisations ont également en commun d'avoir été menacées quant à leur intégrité ou leur existence même, et nous verrons que la recherche de légitimité par le développement du management est une réponse à la menace perçue.

Le Ministère français de l'Équipement et l'ONEM belge forment aussi des réseaux publics avec de nombreux services déconcentrés au contact de la réalité opérationnelle, ce qui rend plus visibles certaines controverses quant à la justification de leurs métiers.

Après une présentation d'ensemble, la place du management dans les changements sera analysée à travers la démarche décrite ci-dessus, successivement pour chacune des organisations.

2.1. *La managérialisation du Ministère français de l'Équipement entre 1978 et 1993*

Le personnel du Ministère se compose à 70% de secrétaires et d'ouvriers d'exploitation et à 20% de cadres intermédiaires. Le reste comprend des cadres regroupés principalement dans deux corps d'ingénieurs, les Ingénieurs des Ponts et Chaussées (souvent appelés Ingénieurs des Ponts) presque exclusivement issus de la prestigieuse Ecole Polytechnique et les Ingénieurs des Travaux Publics de l'Etat qui dirigent principalement les unités fonctionnelles et les subdivisions territoriales. L'Équipement se caractérise en outre par sa jeunesse, puisqu'au milieu des années 80, près de 60% des agents ont moins de 35 ans ce qui constitue incontestablement un atout pour le projet modernisateur.

Les auteurs (Crozier & Tilliette, 1995; Thoenig, 1987) s'accordent pour considérer que l'arrivée de Pierre Mayet à la tête de la Direction du Personnel en 1978 est le point de départ d'un développement sensible du management au sein du ministère de l'Équipement. Cette

dynamique se poursuit jusqu'au début de l'année 1993, moment du départ de Serge Vallemont, ancien adjoint de Pierre Mayet qui était devenu à son tour Directeur du Personnel.

Quitte à paraître schématique, on peut repérer plusieurs étapes dans la managérialisation de l'Équipement: l'initiation par Pierre Mayet en 1978, l'expérimentation d'une nouvelle instrumentation de la gestion des DDE et par suite de l'ensemble du ministère en 1985 et sa généralisation à partir de 1987 (Viala, 1998). Pendant ces quinze années, le ministère de l'Équipement voit ses activités principales, les routes et l'équipement – les deux autres étant l'aviation civile et la mer – sévèrement remises en cause sous l'effet de la décentralisation et au nom de la protection de la nature.

- Les Directions Départementales de l'Équipement (DDE) qui regroupent 90% des plus de 100 000 agents que compte le Ministère et assurent le maillage du territoire au moyen d'une subdivision territoriale par canton, conservent leurs compétences en matière de route nationale, bien entendu.
- Toutefois, leurs pouvoirs sont transférés aux communes en ce qui concerne l'urbanisme réglementaire (délivrance des permis de construire).
- Surtout, l'activité de construction et d'entretien de routes départementales est confiée de plein droit aux conseils généraux.
- Enfin, le soutien technique à l'équipement des collectivités locales (communes et départements) qui est source de « rémunérations accessoires » pour ses ingénieurs et techniciens, est transformé de sorte que les DDE agissent désormais clairement pour le compte de ces collectivités et décident beaucoup moins à leur place.

En outre, à partir de 1988, des contrats pluriannuels passés entre l'Équipement et la Direction du Budget planifient une diminution des effectifs de 1% par an, tandis que la productivité s'améliore à un rythme annuel de 3%.

Ainsi, durant cette période le Ministère de l'Équipement se caractérise par un effort de développement du management, soutenu pendant quinze ans et qui débouche sur une amélioration des performances régulièrement mesurée.

Il est cité en exemple par les dirigeants des administrations (Commissariat Général du Plan, 1994) et par des universitaires (Crozier & Tilliette, 1995; Thoenig, 1987). En outre, Vallemont se voit décerner en 1991 le prix Alexis de Tocqueville par l'Institut Européen d'Administration Publique (ce qu'aucun autre Français n'obtiendra durant la décennie suivante) pour sa contribution « à l'amélioration de l'administration publique en France ». Il est également l'auteur de contributions sur la modernisation de la gestion publique en France dans lesquelles il met en exergue son action au Ministère de l'Équipement (OCDE, 1996).

La concurrence d'un nouveau référentiel organisationnel orienté vers l'amélioration de la productivité

A partir des années soixante, l'élite du corps des Ingénieurs des Ponts et Chaussées développe un projet « technocratique » (Thoenig, 1987). L'ingénieur détenteur d'un savoir techniciste y est valorisé, ne serait-ce que pour justifier sa tutelle sur les élus, et assurer l'expansion de ce corps d'ingénieurs.

Plusieurs tendances lourdes viennent en saper la dynamique à la fin des années soixante-dix. Ainsi de la neutralité du savoir techniciste des hommes de l'Équipement qui est remise en cause: la presse, la classe politique et les écologistes critiquent avec virulence la proportionnalité des « rémunérations accessoires » à la valeur des projets réalisés pour le compte des collectivités locales et soulignent ses conséquences en termes de

surdimensionnement et d'inadaptation. Ce mode de rémunération sera abandonné par Mayet et Vallemont en 1978.

Une évaluation réalisée par la Direction du Personnel en 1977 souligne la permanence de la figure techniciste parmi les cadres, à l'aube de la modernisation de l'Équipement:

« La disponibilité des (Directions Départementales de l'Équipement) pour améliorer leur gestion est actuellement affaiblie en qualité et en potentiel. Les cadres des DDE n'ont que très peu de temps à consacrer à une discipline qu'ils considèrent encore souvent comme secondaire, voire même éloignée de ce qu'ils perçoivent comme leurs missions... D'une cellule à l'autre, au sein d'une Direction Départementale, coexistent des types de gestion variés : tous sont atteints, plus ou moins directement, par (la complexification de leur cadre d'action). Ce phénomène est d'autant plus sensible que, dans bien des DDE a prévalu la mentalité « Travaux Publics » très attachée à un rôle de service réalisateur renommé pour la maîtrise technique de ses productions. » (cité dans Viala, 1998)

Au sens de Boltanski et Thévenot, les conceptions de l'encadrement des DDE témoignent ainsi d'une controverse entre « monde civique » (les « missions » pour le compte des collectivités locales) et « monde industriel » (les « productions » essentiellement routières des Directions Départementales de l'Équipement). La coexistence entre ces deux mondes autour de l'enjeu de la « maîtrise technique des productions » pour le compte des collectivités locales, n'est plus soutenable.

C'est dans ce contexte qu'une logique d'action alternative est imaginée par un réseau de « gens du terrain » dont le leader est Mayet (Thoenig, 1987). Leur projet consiste à faire des hommes de l'Équipement, des ingénieurs aménageurs urbains au service d'un ministère médiateur entre la société civile et le monde politique. Pour ce faire, les politiques publiques doivent être adaptées aux territoires locaux en priorité par rapport aux politiques nationales élaborées par les administrations centrales. Cette logique d'action est naturellement revendiquée par Pierre Mayet dès qu'il prend la tête de la Direction du Personnel en 1978 : l'une de ses premières décisions consiste en la création de la « Mission de la vie des services » qui vise à réfléchir avec les fonctionnaires de terrain aux améliorations possibles dans l'accomplissement de l'ensemble des métiers du Ministère. Vallemont s'en voit confier la responsabilité. Bientôt transformée en sous-direction, elle constituera au bout de quelques années une référence interministérielle incontournable pour la connaissance des meilleures pratiques des services, leur expérimentation puis leur généralisation, au bénéfice de l'amélioration de la productivité.

En complément, des sociologues des organisations, présents dès les premières années dans le réseau (de « gens du terrain ») animé par Mayet sont également mobilisés, notamment dans des formations destinées aux cadres supérieurs. Ce dont témoigne un maître de la discipline :

« Un nouveau système de formation a été créé pour préparer les ingénieurs à des postes de futurs directeurs départementaux de l'Équipement. Le CSME (Cycle Supérieur de Management de l'Équipement) accueille ainsi de vingt-cinq à trente volontaires, pour une période de 6 semaines réparties sur 6 mois, suivie par une période de 6 mois au cours de laquelle les stagiaires doivent développer dans leur service un projet de modernisation qui sera évalué par un jury. Partant de leur propre analyse du terrain, les élèves apprennent à utiliser l'analyse de système et la méthode sociologique pour élaborer des projets de rénovation et mieux comprendre les problèmes qu'ils rencontrent » (Crozier & Tilliette, 1995)

Ainsi, au bout de quelques années, de nouvelles catégories de pensée et d'agir viennent concurrencer l'ancienne logique d'action des Directions Départementales de l'Équipement :

« La plupart des cadres justifient leur action en se référant aux analyses de M. Crozier. Les Ingénieurs des Travaux Publics de l'Etat citent aussi volontiers les travaux de J.C. Thoenig,

dans lesquels ils voient une confirmation de leur rôle et de la puissance de leur corps. Plus profondément, on pourrait s'interroger sur l'influence exercée par les sociologues dans une administration dont ils ont fait un terrain de prédilection. On sait depuis Durkheim le rôle ambivalent joué par les sociologues et, bien que le travail sociologique n'obéisse à d'autre fin que scientifique, la recherche sociologique est aussi interventionniste. On peut donc légitimement se demander la part qui, dans ce changement revient aux sociologues. Le sociologue n'est-il pas un acteur supplémentaire – et primordial – à prendre en compte lorsqu'on parle de modernisation ? » (Chanut, 1989)

Au-delà de l'utilité pratique de la connaissance des systèmes humains pour l'élaboration d'outils de gestion, pourrait-on considérer que la sociologie des organisations – et l'intervention des sociologues dans l'organisation – comme facilitant un nouveau compromis, en l'occurrence entre « monde civique » et « monde industriel » (Livian & Herreros, 1994) ?

La réponse semble positive, à lire une évaluation de la politique de management par objectifs réalisée en 1993 pour le compte du Ministère – l'extrait suivant ayant été précédée d'une longue citation de Michel Crozier :

« Dans la majorité des départements observés, on constate qu'une politique de management est maintenant assez généralement développée par la pratique des projets de service, d'analyse stratégiques et de plans objectifs-moyens, sans parler de procédure plus aiguë comme les contrats de performance. » (Lapillone, 1993)

En effet, les supports de développement du management cités par l'évaluateur, les projets de service, les analyses stratégiques et les plans objectifs moyens qui définissent une stratégie sur trois ans, comportent tous un travail de connaissance des systèmes d'acteurs locaux au bénéfice d'un meilleur service aux collectivités locales (monde civique) et d'une productivité accrue des services (monde industriel).

Pour autant, ce compromis ne saurait impliquer tous les agents, ni même tous les cadres. Le même évaluateur souligne que l'adhésion à cette politique est différenciée, du point de vue du niveau de grade et de fonction des agents mais pas seulement :

« Les objectifs concrets sont en général assez bien perçus au niveau les plus bas dans la mesure où ils correspondent à l'essentiel de leur activité, les autres objectifs de la DDE ne semblent pas vraiment les concerner. Au niveau de l'encadrement, c'est très variable suivant la culture des personnes ; c'est là où l'on trouve à la fois le plus d'opposition et le plus d'adhésion » (Lapillone, 1993)

Ainsi, sur toute la période de modernisation et jusqu'en 1993, un nouveau référentiel organisationnel voulu par Mayet et Vallemont est en développement, mais il reste en concurrence avec la logique d'action antérieure.

Conflits et épreuves

Une proche collaboratrice de Vallemont à la Direction du Personnel fait ressortir la perception partagée des menaces que la décentralisation fait peser sur l'Equipement au milieu des années quatre-vingts : « On n'en menait pas large dans les DDE, et même ici, on se demandait vraiment à quelle sauce on allait être mangé » (cité dans Albertini, 1993).

Dans ces conditions, les conflits qui surgissent (Vallemont, 2004) impliquent principalement le ministère et les pouvoirs politiques, au premier rang desquels figurent les élus locaux, et ont pour objet l'intégrité de l'Equipement.

Le Ministre de l'Equipement est donc appelé à jouer un rôle essentiel. La menace la plus sérieuse semble apparaître en 1986, à la suite d'un changement de majorité parlementaire : le nouveau Ministre souhaite transformer les Directions Départementales de l'Equipement en

établissements publics autonomes. Cette évolution peut constituer la première étape d'un démantèlement du Ministère.

Il s'ensuit un moment de tension avec Vallemont qui, il est vrai, avait appartenu au cabinet du Ministre précédent. Lors d'un entretien entre les deux hommes, le Directeur du Personnel, après avoir évoqué les risques de conflits avec les organisations syndicales, propose de transformer profondément les Directions Départementales de l'Équipement pour qu'elles soient gérées « *comme si* » elles étaient dotées de l'autonomie. Ce que le Ministre accepte.

L'impulsion est ainsi donnée à l'opération dite « CLAIRE » de transparence des apports aux DDE (personnel, moyens de fonctionnement et moyens techniques de chantier) par ses partenaires, et des prestations réalisées pour ces derniers.

Deux ans plus tard, une autre épreuve a lieu, cette fois avec la Direction du Budget à l'occasion du projet de lois de finances:

« S'agissant des effectifs, l'année 1988 vit la tendance à la baisse se confirmer. Depuis 1985, chaque budget nous amputait de plus de mille agents, sans que jamais un ministre acceptât de se battre sur ce sujet, ayant d'autres lignes budgétaires à défendre, plus prioritaires, tels les crédits routiers ou ceux du logement. Avec mon équipe, constituée majoritairement de cadres connaissant parfaitement le terrain, nous étions convaincus qu'il nous restait encore des gains de productivité possibles dans les emplois d'exécution, notamment chez les agents de travaux... Ceci me détermina à proposer au Directeur du Budget, Daniel Bouton, un « contrat » entre l'Équipement et le Budget, contrat par lequel nous nous engageons à réduire nos effectifs de mille agents par an (correspondant à 1% de gain de productivité) pendant trois ans, avec en contrepartie bien sûr, des retours à négocier. Ainsi nous éclairerions notre avenir sur trois ans et pourrions nous engager avec les DDE en termes d'évolution de leurs moyens. » (Vallemont, 2004)

Les relations nombreuses nouées par Vallemont avec la Direction du Budget facilitent la conclusion rapide de ce contrat. Les avantages qu'en retire l'Équipement ne sont pas minces : suppression du gel d'un emploi sur deux ce qui permet d'optimiser les recrutements de personnel, liberté dans le choix des emplois à « rendre » ce qui rend possible un repyramidage des emplois en fonction des demandes des Directeurs Départementaux, et enfin partage des économies réalisées sur la masse salariale.

Ainsi, la responsabilisation des Directeurs Départementaux peut franchir un nouveau palier : le cadrage des objectifs à atteindre en termes d'activité et des moyens sur une période dont la durée est fixée à trois ans – les « *Plans Objectifs Moyens* » des Directions Départementales de l'Équipement.

Par ailleurs, le nouveau climat de discussion avec la Direction du Budget facilite l'obtention d'améliorations statutaires et indemnitaires, et de ce fait améliore les relations avec les organisations syndicales, traditionnellement combatives à l'Équipement.

En fait, c'est leur enrôlement au service de la modernisation de l'Équipement qui s'en trouve facilité.

Médiateurs et porte paroles

Le rôle de médiateur de la nouvelle logique d'action, joué par Mayet et Vallemont est largement mis en exergue dans la littérature sur l'Équipement : ces deux dirigeants ont en effet « *fixé des orientations très générales pour répondre au problème posé par la décentralisation et adopté une démarche itérative en s'attaquant aux obstacles les uns après les autres.* » (Crozier & Tilliette, 1995).

Le réseau déjà évoqué des « gens du terrain » autour de Pierre Mayet, joue également un rôle de médiateur. Il convient maintenant d'en préciser la composition. Il s'agit :

« d'un noyau stable d'hommes qui, pendant plus d'une décennie, vont jouer ensemble. Ce noyau comprend certes des camarades de corps, mais il offre la particularité remarquable d'en déborder les limites et d'apparaître comme pluridisciplinaire. Quelques polytechniciens et quelques non-polytechniciens du corps y côtoient deux ou trois énarques, mais aussi des urbanistes, des sociologues, des architectes, qui occupent ou vont occuper des statuts contractuels dans le ministère. » (Thoenig, 1987)

Une autre de ses particularités, plus prosaïque mais non moins importante, est de couvrir un large spectre d'opinions partisans, de sorte que ses propositions sont réputées être acceptables par les Ministres et leur entourage, quelle que soit sa couleur politique.

Certains de ses membres sont bien entendu engagés dans la « bande » (cité par Albertini, 1993) qui élabore la nouvelle instrumentation de gestion, au sein de la Direction du Personnel dans les années quatre-vingts. Mayet lui-même en demeure un soutien et un contributeur, quand quittant la Direction du Personnel, il prend la tête du puissant Conseil Général des Ponts et Chaussées, organe d'état major placé auprès du Ministre.

Quant aux porte paroles, on peut en distinguer deux : les réseaux de professionnels dans les Directions Départementales de l'Équipement, et les organisations syndicales du Ministère. S'agissant des réseaux de professionnels du Ministère de l'Équipement. Vallemont précise :

« Une fois la dynamique lancée, encore faut-il créer les conditions pour ancrer définitivement dans les pratiques normales les échanges d'expériences, cette recherche constante de la connaissance par le centre des pratiques de la périphérie, cette communication du bas vers le haut. La mise en place de réseaux regroupant les acteurs à différents niveaux de la modernisation constitue sans doute une des meilleures réponses pour assurer la permanence du dialogue. » (Vallemont, 1991)

Naturellement, piloter ces réseaux, les « animer » pour reprendre la terminologie en vigueur ne signifie pas tomber dans une certaine naïveté. Ainsi, Vallemont s'assure que ceux qui voudraient en détourner la finalité à des fins revendicatives (ce qui se produit avec le réseau des chefs de parc) ne parviennent pas à leur fin.

Quant aux organisations syndicales, il est courant de mentionner le rôle du très puissant syndicat des ingénieurs des travaux publics de l'État (affilié à la confédération Force Ouvrière) dont Vallemont est, jusqu'à son arrivée à la Direction du Personnel en 1978... le secrétaire général. Vallemont précise :

« (Le pilotage de la managérialisation) pour être compris et accepté dans la profondeur des services devait être accompagné par une communication très active. Dans la diffusion de celles-ci... l'ensemble des ingénieurs des TPE fortement structuré par son syndicat national (a) joué un rôle important. Le discours sur les enjeux de la modernisation a été crédibilisé en étant relayé. » (Vallemont, 1994)

En réalité, les organisations syndicales ne se bornent pas à communiquer. Ainsi de la Confédération Générale du Travail (CGT) dont la puissante fédération de l'Équipement représente 40% des voix aux élections professionnelles - principalement les techniciens et ouvriers - et qui possède une capacité de mobilisation exceptionnelle. En fait, et conformément à la volonté farouche de Vallemont, ses dirigeants participent à l'élaboration des outils de gestion.

La littérature syndicale de la CGT Équipement porte la trace de cette action de porte-parole, par exemple en 1986 lors de la présentation du projet de directive définissant les missions des DDE :

« Nous avons fait quasiment, à chaque point développé, des propositions et amendements... Nous ne savons pas exactement comment l'administration les traduira dans le texte définitif... Il est bien évident que nous n'aurions pas approuvé un texte se plaçant dans la politique d'austérité du gouvernement et la diminution des effectifs et des moyens de fonctionnement de l'Équipement. » (cité par Viala, 1998)

La diversité des médiateurs au service de la nouvelle logique d'action de l'Équipement pourrait faire craindre une baisse tendancielle de leur mobilisation, une incapacité à transformer les accords qu'ils obtiennent en compromis durables, voire les deux à la fois. La solution est trouvée dans la multiplication de dispositifs contractuels à l'intérieur comme à l'extérieur du Ministère.

Les dispositifs

Comme tous les instruments de l'action publique, les contrats organisent un type de rapport de politique avec les bénéficiaires tout en supposant une certaine forme de légitimité : la seconde s'affiche comme « moderne » tandis que le premier fait de la Direction du Personnel un organe d'impulsion et non d'imposition de sa volonté (Lascoumes & Le Gales, 2007).

Outre le contrat entre la Direction du Personnel et la Direction du Budget déjà cité (cf. supra, conflits et épreuves) au moins trois dispositifs similaires peuvent être mentionnés.

Les contrats entre le Directeur du Personnel et les Directeurs Départementaux de l'Équipement (Berrivin, 1995) en constituent le premier type :

« La Direction du Personnel a contractualisé les relations avec les DDE. Au moment où ils prennent leurs postes, les nouveaux DDE doivent faire une analyse de leurs unités (en moyenne mille personnes) et soumettre des propositions pour leurs développements. En réponse à ces propositions, le directeur du personnel promet d'apporter une aide spécifique : assistance en management, qualité de l'encadrement supérieur de la DDE... Ainsi se crée un quasi-contrat moral entre le directeur du personnel et les DDE qui s'appuie tout à la fois sur un état des lieux, sur une évaluation des résultats et sur un échange constructif entre les services centraux et le terrain... Ces nouvelles relations fondées sur une certaine contractualisation des rapports ont débouché dans le domaine de la gestion sur la mise en place de Plans Objectifs Moyens, qui consistent à donner aux DDE et à leurs directeurs les moyens d'un véritable pilotage local de leurs services » (Crozier & Tilliette, 1995)

En deuxième lieu, la logique contractuelle s'applique également au sein des Directions Départementales de l'Équipement. Le dispositif est ici un logiciel baptisé CORAIL+ qui consolide les données des unités des DDE (les subdivisions) pour déboucher sur un calcul des coûts pour chaque client.

Sa mise en œuvre est progressive. Surtout, une étude révèle ainsi que la fiabilité des données saisies dans CORAIL+ n'est pas optimale. L'intérêt de cet outil s'apprécie néanmoins au travers de deux atouts :

« d'une part, il permet de fixer l'organisation du recueil d'informations qui tend à définir les informations que chaque site doit être en mesure de fournir, et d'autre part il témoigne d'une forte capacité d'adaptation à des contextes d'action hétérogènes (ou plus exactement, il permet aux acteurs de l'adapter facilement à leurs besoins propres). » (Devigne, 1995)

Le troisième type de dispositif implique les organisations syndicales et montre que, au-delà de leur rôle de médiateur, elles peuvent garantir le fonctionnement de dispositifs de gestion.

Tel est le cas d'une « cascade téléphonique » gérée par les organisations syndicales pour le compte d'un Directeur Départemental engagé dans un contrat de performance avec son Conseil Général :

« Nous ne savions pas combien de temps il nous fallait pour intervenir sur un accident. Prudemment – nous ne sommes pas la gendarmerie – j’avais annoncé un délai de trois heures pour mettre en place, par exemple, une déviation. Le préfet a évidemment réagi, et je l’ai divisé par deux ; mais je n’étais pas sûr de savoir garantir, jour et nuit, un maximum d’une heure et demi pour réagir. Mes collègues se sont mis à calculer tout ce qu’il fallait comme astreinte, comme engins disponibles etc., et les millions commençaient à s’accumuler. Finalement, le délégué du personnel est venu me voir et m’a dit : ‘si vous êtes d’accord, on ne change pas notre organisation et on essaye de le faire’. Nous avons effectivement gardé notre système habituel, c’est-à-dire une veille téléphonique centrale et une arborescence de numéros de téléphone pour joindre les gens, et sur les trente interventions recensées pendant les six premiers mois, le délai d’une heure et demie n’a été dépassé qu’une fois. Ainsi une construction très intellectuelle conduit facilement à des solutions impossibles, alors que la conscience d’une nécessité partagée par un groupe donne des résultats étonnants » (Brunetière, 1998)

En somme, à l'Équipement, des dispositifs contractuels organisent une mise sous tension de gestion du Ministère, dans une chaîne qui relie la Direction du Budget au cantonnier mais dont un maillon solide est constitué par le Plan Objectifs Moyens.

Synthèse

Ainsi analysé, le développement du management à l'Équipement fait apparaître des modifications sensibles dans les références aux mondes civique et industriel sur la période étudiée (Boltanski & Thévenot, 1991 – cf. annexe 1).

D’une part, la tutelle technocratique sur les collectivités locales, même si elle n’a pas totalement disparue, s’enrichit de débats internes au Ministère sur la stratégie à conduire pour aménager ces collectivités locales. Au passage, le monde civique « s’internalise » quelque peu même si l’accent est mis sur la connaissance des partenaires et de leur besoins.

D’autre part, la recherche de la qualité technique ne se fait plus à tous prix.

Dans ces conditions, la coexistence entre ces deux mondes apparaît désormais s’opérer au travers du Plan Objectifs Moyens (cf. supra Conflits et épreuves) dont il constitue un produit hybride : fruit de l’analyse des besoins locaux et approuvé par les organisations syndicales locales, il organise la réduction des effectifs et plus généralement l’augmentation de la productivité.

Ce faisant, le Plan Objectifs Moyens contribue aussi à faire croître le sentiment d’appartenance à la DDE et au-delà au Ministère. Le monde domestique au sens de Boltanski et Thévenot, n’est donc pas très loin.

2.2. Le développement du système de gestion à l’ONEM entre 1989 et 2009

L’Office National de l’Emploi de Belgique (ONEM) a entamé une trajectoire de réforme à la faveur de l’entrée en fonction de deux nouveaux dirigeants, Karel Baeck et Jean-Marie Delrue, en 1989. Ce tandem des dirigeants initiaux est parti à la retraite en septembre 2009.

Commencé quelques années après l’Équipement français, le développement du management y est encore en cours suivant une trajectoire dessinée progressivement, sans que l’ONEM ne subisse de « restructuration » qui remette en cause son existence.

Elle reste une organisation comportant environ 5000 travailleurs, dont moins de mille travaillent à l’administration centrale (AC) située à Bruxelles, et le reste dans 30 bureaux de chômage (BC) distribués sur le territoire. Les BC sont de taille variable en fonction de la taille

de la population desservie, ils comportent chacun un directeur et ont une autonomie d'organisation subsidiaire.

En dépit de cette linéarité apparente, l'ONEM est également une administration menacée. La menace vient principalement de la dynamique fédérale qui caractérise la Belgique. En ce sens, les missions de placement et de formation professionnelle ont été confiées, fin des années '80, à des organismes régionaux nés d'un démembrement de l'ONEM. Quant aux paiements des allocations, ils ont historiquement été confiés aux syndicats, signe d'une gestion paritaire qui caractérise l'ensemble de la sécurité sociale belge, qui garde majoritairement un financement propre par cotisations. Le cœur de métier relatif à l'application de la réglementation et son contrôle, ce qu'il est convenu d'appeler « la préservation du régime », est seule restée fédérale.

La menace vient également de la situation budgétaire générale du pays, dont l'endettement et les charges d'intérêt qui en découlent ont engendré une tendance chronique au sous-investissement et à la restriction des moyens dans l'administration fédérale déjà en contraction du fait de la régionalisation, du moins jusqu'au début des années 2000.

Au cours de cette période 1989-2009, l'ONEM a réalisé simultanément des hausses de productivité, une réaffectation importante de son personnel avec peu de recrutements, une expansion de ses missions et un changement d'image. La période a aussi été caractérisée par le développement progressif d'un système de gestion intégré, reconnu comme un modèle dans le secteur déjà dynamique de la sécurité sociale, et par extension parmi l'ensemble des administrations fédérales et fédérées de Belgique.

Cette exemplarité s'est manifestée par exemple à travers la représentation de la Belgique lors de la première conférence qualité des administrations européennes à Lisbonne en 2000, ou encore par l'obtention d'une distinction de l'EFQM en 2009.

Les référentiels organisationnels : une transition sans discontinuité

L'organisation est parcourue par de nombreuses logiques propres aux métiers en présence, mais on peut identifier la transformation d'un certain nombre de références fondamentales qui sont surtout manifestes dans l'évolution des tâches de la hiérarchie et leurs critères de qualifications.

En effet, les chefs de service et les directeurs de bureaux de chômage étaient, historiquement, d'abord d'excellents juristes, suivant un des dirigeants² :

(Entretien YK) : A l'époque, la norme c'était l'exactitude juridique. Le point de droit, le point de vue du droit. Tout le reste était secondaire, c'était la primauté du droit. L'organisation n'existait pas. Un directeur de bureau était un excellent juriste. Et un excellent juriste, c'est celui qui connaissait le 118§2b, quatrième petit tiret... c'était ça.

La même exigence se manifeste toujours au niveau opérationnel, dans les attentes du personnel de base, par exemple pour ce chef de groupe (premier échelon de la hiérarchie) nommé à ce grade plus ou moins contre son gré :

(Entretien NU) IR: C'est vrai que chef de groupe, c'est une situation où les collaborateurs attendent de vous une certaine expertise sur la matière, oui ? IE: De tout savoir. Tout savoir, effectivement. Parce qu'on vient régulièrement en disant, j'ai un problème dans ce cas là, qu'est-ce que je dois faire ? C'est pour ça que je vous dis, la réglementation papier, je la

² Les entretiens sont identifiés par deux lettres aléatoires qui ne sont pas les initiales du nom des personnes interviewées. Le cas échéant, les échanges sont identifiés par les lettres **IR** (interviewer) et **IE** (personne interviewée).

connais, je ne dirais pas par cœur, mais chaque fois que j'avais un souci, ben je me dis, ils s'attendent que moi je le sache, si je ne le sais pas je suis obligé de chercher. Eux aussi ont normalement le devoir de chercher, parce que avec le chef de service que j'ai actuellement, on les invite à chercher eux-mêmes, et s'ils ne trouvent pas, à venir poser la question. On a la majorité des collaborateurs qui le font. Mais sinon, c'est comme ça qu'on apprend aussi, j'ai du apprendre certains trucs, on m'a dit, « tu dois savoir ça, tu dois savoir ça... » - non, je sais pas, mais je vais chercher. Quand j'aurai la réponse, je la donnerai.

Mais cette perception du rôle du cadre de proximité évolue, non sans tensions ressenties par le personnel ou par les cadres de première ligne eux-mêmes :

(Entretien UM) Un bon chef – pour l'ONEM ou pour moi? Pour moi c'est quelqu'un qui soutient. Qui est proche des ses collaborateurs, qui est à l'écoute. Moi j'aime bien, quand je vais chez mon chef en disant, moi je m'en sors plus, j'ai besoin d'un vis-à-vis, parce que moi je n'y vois plus clair. Mais je pense que pour l'ONEM la définition du chef est un peu autre, c'est quelqu'un qui gère, point final. C'est lui qui pose les questions, c'est pas le collaborateur qui pose les questions. (...) Ce qu'on attend d'un chef ici c'est le management et ce que moi je vois du management c'est arriver avec un bon tableau de bord à la fin du mois. »

Dans les termes de Boltanski et Thévenot, il y a là une controverse entre les mondes civique et industriel, principalement. Cette controverse est-elle surmontée ? La qualité du management et son caractère exemplaire constituent en soi une dimension essentielle de l'identité de l'ONEM. Elle constitue à coup sûr un « monde commun » dans lequel se retrouvent les membres du personnel et toute la hiérarchie. Les déclarations des interlocuteurs sur ce point sont nombreuses et spontanées. Ils recourent souvent à une rhétorique de contraste par rapport à d'autres organisations du secteur public, voire du secteur privé :

(Entretien MJ) La vision que j'ai est très marquée par le fait que j'ai eu 10 ans d'expérience dans une autre administration. La perception que j'en ai, elle est par contraste avec ce que j'ai connu ailleurs, et je trouve que le contraste, il a été frappant dès le début. Dès le début, et plus le temps passe, plus je m'en rends compte, parce que j'ai gardé des contacts auprès de mes anciens collègues (...) et je trouve qu'il y a un monde de différence entre ce que je connais aujourd'hui à l'ONEM et ce que j'ai connu au Ministère, au niveau du fonctionnement, à tous les niveaux.

*(Entretien NR) Contrairement à il y a quelques années, je peux dire que je suis fière de travailler à l'ONEM. Et qu'il y a énormément de choses à y faire, qu'on y fait énormément de choses. Je dirais que par rapport aux idées reçues, la réalité, la vie sur le terrain est complètement différente. **IR** : Quelles sont les idées reçues ? **IE** : Boh, les blagues sur les fonctionnaires... Et à ce niveau là je peux le dire en connaissance de cause parce que mon mari travaille depuis 20 ans (dans la salle des marchés d'une banque privée) et quand on compare, au niveau management, il n'y a vraiment pas de quoi être honteux de travailler à l'ONEM.*

Vu la fréquence de telles assertions, même si elles se doublent par ailleurs d'expressions de la difficulté du travail, on peut avancer que la perception de modernité du management a, en l'occurrence, non seulement une valeur instrumentale mais a aussi acquis une valeur identitaire.

Toutefois, l'importance de l'application correcte de la réglementation demeure une valeur fondamentale et commune entre la rationalité juridique et la rationalité managériale, même dans le chef des dirigeants. Ainsi, l'un des dirigeants, se projetant dans le contexte de la fin des années 1980, avant la mise en place du système de gestion, juge :

(Entretien YK) Le politique ou le Comité de gestion, qui finalement était très très mal servi et n'était jamais content, parce que pas du tout certain d'avoir l'appui de l'administration pour mettre en œuvre une politique dans les délais, pour atteindre les résultats... D'où un très grand malaise et des discussions parfois très longues et très difficiles au Comité de gestion,

quand par exemple une réglementation comme celle relative au chômage de longue durée, n'a jamais été appliquée correctement (...) Et finalement comme il n'y avait pratiquement aucun moyen de contrôle valable, eh bien cette réglementation n'a jamais été appliquée. Jamais. Jusque début des années nonante, hein, jamais. Et alors c'était surtout subir, et être incapable de donner un feedback sur son travail, ce que l'on fait, et avoir le sentiment d'être... immoral. »

Le monde civique reste donc présent, un compromis a pu être trouvé entre « l'efficacité » et « la sauvegarde du régime ».

Conflits et épreuves

Les conflits peuvent être analysés à différents niveaux dans une organisation comme l'ONEM. On peut tout d'abord rechercher les conflits extériorisés au niveau de l'organisation dans son ensemble, notamment les conflits sociaux ou ceux qui toucheraient l'équipe dirigeante au point de provoquer des ruptures publiques. Ce registre est quasiment absent à l'ONEM entre 1990 et 2010.

Il est remarquable que la menace de régionalisation pesant sur l'ONEM ne se traduise pas par des conflits ; cela s'explique par le fait que les arènes de discussion sont séparées. Aussi étrange que cela puisse paraître, il y a peu de liens entre les discussions communautaires belges, de portée institutionnelle, et la stratégie des administrations éventuellement concernées. Certes, l'ONEM dispose d'un argument fort : tant que le financement de l'assurance chômage demeurera fédéral, il faut que le contrôle demeure fédéral, sous peine de voir apparaître des politiques régionales opportunistes (Baeck, 2009). Un dispositif en résulte directement, c'est la mise en place par l'ONEM d'une vérification systématique de l'uniformité de l'application de la réglementation, par formations et groupes de concertation, dans les 30 Bureaux de Chômage. Nous reviendrons plus loin sur l'impulsion au changement que cette menace de disparition crée probablement.

Un autre enjeu récurrent tourne autour de la complexité réglementaire. Il ne se traduit pas non plus par des conflits ouverts, mais par des contacts feutrés entre la direction et certains services de l'AC et les cabinets ministériels.

La paix sociale peut s'expliquer par le fait que l'ONEM est arrivée à s'attribuer des nouvelles tâches au fur et à mesure de l'exploitation des gisements de productivité par informatisation, ce qui a permis une quasi-stabilité de l'effectif depuis 1990. A ce propos, un représentant syndical :

(Entretien GK) IR : Il y a eu, à un certain moment [début des années 1990], des licenciements de contractuels, je crois ?

IE : Il y en a eu, mais nous on est quand même un syndicat assez combatif, je me rappelle, il y a pas longtemps j'ai retrouvé un article, on a été manifester contre des licenciements de contractuels, il y a eu quelques licenciements... ce n'est pas la politique de l'ONEM de licencier, on va être clair. Mais on devait quand même surveiller que tout le monde pouvait rester en service, surtout ceux qui sont les victimes les plus faciles, les contractuels. On a un cadre statutaire, et puis des contractuels, on travaille comme ça pour les flux aussi, les hauts, les bas, mais c'est vrai que souvent, les tâches qui venaient en plus faisaient qu'on pouvait quand même garder ces gens-là, avec une formation, et les rediriger. [...] Ca c'était notre rôle, de veiller à ce que ça se passe pas trop brusque[ment], humainement, [qu'il y ait] un accompagnement... mais c'est vrai que souvent, on a été, l'ONEM a été sauvé, par des tâches complémentaires qui arrivaient.

Et, dans le même sens, un dirigeant :

(Entretien YK) Ca voulait dire qu'il y avait des gisements de bonnes pratiques dans un bureau ou dans un autre. Et que dès lors, en généralisant cette bonne pratique, ou plutôt en faisant en sorte que les bureaux s'approprient cette bonne pratique – parce que c'est toujours important, il faut laisser l'initiative et la décision finale aux responsables des bureaux – eh bien, on arrivait finalement encore à une productivité beaucoup plus importante. Et dès lors, on pouvait faire face au surcroît de travail, aux diversifications auxquelles on était confrontés. Donc c'est surtout ça que l'on a fait, et je vais prendre un exemple que je connais mieux : la vérification. La vérification des dépenses, donc L'ONEM admet un chômeur, envoie une autorisation de paiement à l'organisme de paiement et l'organisme de paiement paie, et nous contrôlons les paiements. Dans les années '80, il y avait 34% du personnel qui était occupé en vérification. Trente-quatre pourcent. L'année dernière, il ne restait plus que 15% du personnel occupé en vérification. (...) je peux vous garantir que c'est grâce à ces progrès de productivité en vérification qu'on a pu dégager les ressources pour faire face à toutes les nouvelles mesures, le contrôle de la disponibilité, la délivrance des attestations, l'activation des allocations de chômage, etc., via des transferts internes de personnel. C'était la seule solution.

On a donc une lecture réversible d'un même compromis : les hausses de productivités sont nécessaires pour absorber des nouvelles missions, ou les nouvelles missions sont nécessaires pour redéployer le personnel. Au-delà de cette alliance objective entre les syndicats et la direction, le comportement des dirigeants a aussi joué un rôle dans la paix sociale. Les rapports avec les syndicats sont « francs », il y a information préalable sauf incident, et la concertation syndicale est présentée comme un élément de succès par les dirigeants. Ainsi, le projet de fusion des plus petits bureaux de chômage a été abandonné, après une phase initiale d'opposition frontale et une deuxième phase d'étude et de concertation.

(Entretien GK) Il y a eu des dossiers, par exemple – je retourne dans le passé – on allait fusionner les petits bureaux, ils voulaient les éliminer. Mais c'est plutôt une richesse d'avoir des petits bureaux, les gens sont peut-être plus polyvalents, plus complets, et ils voulaient les fusionner. On est venu manifester, le jour du comité intermédiaire. On a obtenu qu'ils n'ont pas supprimé les plus petits. Le concept c'était que les petits coutaient plus cher, soi-disant. Quand on a bien fait l'étude après, c'était juste l'inverse ! Tu vois, ça c'était notre rôle de dire « nous on n'est pas d'accord, vous devez examiner... ».

IR. *Mais ça ça suppose de pouvoir avoir accès aux chiffres, il y a un système de mesure des coûts ? Quelque part, vous discutiez avec Delrue, ou avec Baeck, et vous regardiez les chiffres ensemble à ce moment là ? Et eux étaient convaincus alors ?*

IE. *Oui, mais ce n'était pas direct hein. Si c'est pas direct, parce que ce n'est que de la concertation, si on devait aller plus loin, tu annonces des actions et tu vois... je me rappelle très bien, c'était après un exposé que M. Baeck avait fait, à la Vlerick School [une école de commerce], et là, on a entendu qu'ils allaient fusionner des bureaux. Et là on a dit « prouvez-nous que c'est plus cher, prouvez-nous ». Et ils n'ont pas pu le prouver. [...] Ca ne dit pas qu'on doit dire « non » à tout, hein, c'est pas qu'un syndicat doit toujours dire non, mais quand on dit non ça doit être fondé.*

La mise en place des indicateurs de prestations et des tableaux de bord a engendré des craintes au sein du personnel (sur le thème de « l'œil de Moscou »), relayées par les syndicats qui ont d'ailleurs obtenu l'abandon d'un projet de mesure des temps de traitement. Les dirigeants voient tous les deux la concertation syndicale comme une des modalités de la communication descendante et ascendante à instaurer avec le personnel.

(Entretien YK) : Donc on a fait vraiment beaucoup au niveau de l'information, de la communication, et ça c'est encore un élément qui a joué. (...) Allez, on leur demande pas d'applaudir, hein, mais on leur demande de faire une partie du chemin avec nous quand même, et de nous aider à définir une politique qui réponde à leurs besoins. Mais pour ça il faut les associer. Et ça nécessite un gros investissement.

Malgré cette communication structurée et remontante, la haute hiérarchie a été surprise par l'insatisfaction du personnel apparue lors de la première auto-évaluation CAF en 2000. Ce sont en l'occurrence les directeurs des Bureaux de chômage qui ont fait apparaître cette insatisfaction à la faveur de ce nouvel outil d'évaluation. Actuellement, la pression sur le personnel est due à l'exigence de productivité, mais aussi à la complexification de la réglementation, mal vécue par un personnel en grande partie peu qualifié.

(Entretien UM) On dit souvent – enfin, ce sont des choses qu'on entend, parmi les collègues – « on travaille pour les chiffres ». Mais je pense que une boîte comme celle-ci ou il y a 5000 personnes avec autant d'objectifs, de tâches et de missions, si on n'a pas un système qui peut être mesuré etc., on ne sait pas très bien où on va. IR : Et quand vous dites « on travaille pour les chiffres », c'est dit comment ? IE : Ce n'est pas moi qui le dis, parce que moi je le pense pas vraiment, quoi. Ici je rapporte. IR : Et par les gens qui soulèvent cette phrase, c'est dit avec un soupir résigné, ou... IE : C'est dans des moments de ras-le-bol, parce qu'ici, on bosse, hein. On n'est pas des ronds-de-cuir. Dans des moments de ras-le-bol, on bosse pour les chiffres, il faut faire des bons chiffres, les tableaux de bord... si on est en dessous de l'index machin, eh bin, on va se faire engueuler, etc. Ce qui est vrai, quoi. Enfin, engueuler, entre guillemets hein.

Il y a enfin les situations de conflit récurrentes et quotidiennes liées à la nature même des tâches opérationnelles. Ce sont des situations auxquelles sont confrontés certains collaborateurs au contact des bénéficiaires, notamment les « facilitateurs » qui vérifient la disponibilité et la recherche effective d'emploi des chômeurs. L'agent dispose d'une petite marge discrétionnaire pour adapter les exigences aux cas particuliers, mais on voit des épreuves qui mettent en présence différents mondes (civique, industriel, marchand, voire domestique). Historiquement, les épreuves étaient parfois plus radicales : l'ONEM a à une certaine époque fait levier pour faire cesser les visites de contrôle à domicile pour vérifier la situation de ménage des bénéficiaires, qui donnaient lieu à une indignation médiatique et d'opinion croissante.

Médiateurs et porte-paroles

Le tandem des dirigeants a sans doute joué personnellement un rôle de médiation et de traduction à l'occasion de la mise en place des tableaux de bord, pour traduire la logique de sauvegarde du régime et d'application de la réglementation en une logique de résultats et de qualité. Mais au-delà de ce rôle ponctuel, ils ont encouragé l'acquisition de compétences par l'organisation en mettant en place une gestion de projets pilotés par du personnel interne y compris quand des consultants externes intervenaient, au point de transformer les outils et de rendre les apports extérieurs très discrets.

(Entretien UT) Je vais prendre un autre exemple : nous organisons des enquêtes de satisfaction des visiteurs. Eh ben, on a travaillé avec la firme IPSOS, parce que il n'y avait évidemment personne qui avait la connaissance pour organiser des enquêtes de satisfaction dans la maison. Mais on a dit dès le départ « vous devez nous transférer votre méthodologie pour qu'on puisse le faire nous-mêmes les fois d'après ». Et donc ils ne l'ont fait qu'une fois. Et ça, ça a été un peu pour tous nos contacts avec les consultants. Et deuxième chose, ce n'est pas parce que le consultant nous dit quelque chose qu'on le fait. On garde un regard critique vis-à-vis de... mais d'un autre côté, quand un consultant vient dire certaines choses, ça a parfois plus de poids et ça permet d'avoir l'adhésion de plus de monde, donc ça peut servir aussi. Donc ça a été indispensable à l'histoire, et je trouve qu'on ne leur rend pas, ça. On doit le dire quand on présente le projet, qu'on a été aidé par des consultants.

Plus généralement, une grande attention a été portée à l'appropriation des compétences par l'organisation :

(Entretien YK) Autre élément qui a joué, on a toujours voulu garder notre destin en mains. Ça veut dire qu'on a toujours été conscient qu'on avait besoin d'experts externes, qu'on avait besoin de consultants, mais qu'ils étaient là pour nous donner des conseils, essentiellement d'ordre méthodologique, mais que la conduite de tous les projets de réforme devait rester à l'ONEM. Tous les grands projets de réforme ont été menés via des groupes de projets présidés, dirigés, par des collaborateurs de l'ONEM, même les tableaux de bord, même l'analyse des risques.

Les projets de changement matériel, organisationnels, stratégiques sont nombreux (de l'ordre d'une vingtaine en permanence) et se succèdent par générations. Ils sont généralement bien reconnus par le personnel, certainement pour ceux qui concernent leurs tâches quotidiennes. Une structure spécifique, le « Change Management Team » (CMT) a été mise en place en staff à l'administration centrale. Le CMT veille au suivi des projets et à l'application de calendriers et d'un accompagnement méthodologiques.

Dans la littérature managériale et organisationnelle, les cadres de première ligne sont habituellement décrits soit comme des courroies de transmission, soit comme pris entre le marteau et l'enclume. Dans le cas de l'ONEM et avec notre cadre théorique, le rôle des cadres de proximité s'analyse aussi en termes de traduction et de médiation. Bien entendu cela n'abolit pas les rapports de pouvoir qui peuvent s'exercer sur eux ou par leur entremise, mais la logique de traduction est malgré tout présente. Les chefs de groupe et les chefs de service se décrivent donc alternativement comme des spécialistes de la matière juridique, comme des animateurs d'équipes, et comme des relais avec la hiérarchie de l'organisation et les autres services. Les conflits entre ces rôles sont exprimés (cf. supra) mais semblent néanmoins résolus dans l'intérêt du service, par la référence au monde commun de la rigueur juridique associée à la qualité du management.

(Entretien AA) Ben un de nos rôles principaux c'est de veiller à ce que les chiffres soient atteints et les normes soient respectées. Donc on doit veiller à ce que par exemple, chez nous, on ne dépasse pas le délai de trois jours pour encoder les demandes, et au niveau des lettres négatives qu'on fait pour les employeurs quand il y a une erreur, on a 7 jours pour le faire. On doit vraiment respecter ça.

Dispositifs

Les dispositifs sont innombrables si l'on souhaite rendre compte de tous les compromis et accords nécessaires à faire fonctionner l'organisation. Nous allons nous concentrer sur deux dispositifs emblématiques qui ont été fondamentaux dans l'évolution du référentiel décrit plus haut : l'informatique de production et les tableaux de bord.

L'informatique « fonctionnelle » de production, utilisée au quotidien par les agents pour traiter les dossiers, a permis le basculement de tâches de plus en plus nombreuses d'un traitement papier vers un traitement sur écran, menant éventuellement à la disparition du circuit papier. Dans un deuxième temps, certaines décisions peuvent même être automatisées si la réglementation est suffisamment simple. Cette informatique est délibérément très centralisée (un ordinateur central unique qui exécute les instructions de tous les collaborateurs connectés depuis leur PC). Un premier système de médiation est évidemment nécessaire pour traduire les textes juridiques dans le programme informatique. Cette nécessité a poussé l'ONEM à conserver jalousement la maîtrise des compétences nécessaires à la programmation de son système en limitant le recours aux sous-traitants. Dès le début, on assiste également à la création d'une direction « Procédures de Travail », indépendante des directions informatique et juridique.

(Entretien VC) Je cois que c'est assez unique en informatique, on a vraiment fait un groupe comme ça, qui s'occupait des analyses de besoins et qui connaissait très bien la matière

réglementaire juridique, et qui connaît après un certain temps comment une database comme la notre est organisée pour pouvoir donner les bonnes directives aux programmeurs.

Outre cette équipe d'utilisateurs dits « super-users » détachés des bureaux de chômage, créé pour l'analyse réglementaire et la mise en test, une « cellule de promotion » est chargée d'étudier les besoins liés à l'usage des applications en se rendant sur place dans les BC, et peut être appelée par des correspondants informatiques locaux ou interpellée par la hiérarchie. Toutefois, « *le plus gros c'est la réglementation* ». Le travail d'adaptation, d'ergonomie, de formation pris en charge par les structures auxiliaires est complémentaire pour réaliser les hausses de productivité en rendant utilisable par le personnel une réglementation complexe basculée sur écrans. Les dispositifs d'adaptation pour les utilisateurs internes sont toutefois subordonnés au dispositif de transposition réglementaire.

Cette informatisation a aussi permis le calcul automatisé d'indicateurs dans des Tableaux de bord. Les tableaux de bord ont été parmi les premiers instruments proprement managériaux mis en place vers 1992, soit après que la production ait commencé à être informatisée.

(Entretien YK) Donc plus le temps a évolué après 1990, plus on a commencé à dire : oui, je commence à piloter le train, je commence à avoir une certaine maîtrise sur euh, oui, sur la gestion de l'assurance-chômage. Alors, cette maîtrise a été rendue possible par la mise au point de toute une série d'instruments, des instruments de mesure, mais aussi par la suite par la définition d'un certain nombre de normes à respecter dans le cadre de ces instruments, tableaux de bord et autres, et ça c'était, je dirais, la gestion journalière, et puis le fait qu'on soit passé au stade suivant. Bon, c'est très bien, maintenant on contrôle le processus, mais est-ce que le processus est bon, est-ce qu'il n'est pas susceptible d'améliorations, et ça c'était tout l'aspect projets d'amélioration, stratégie etc. Mais donc moi, la grosse différence, c'est la maîtrise du processus, le fait que j'étais capable d'influencer le processus au quotidien – pour la production – et à plus long terme, avec les projets d'amélioration.

IR : Parce que quand regarde l'évolution des chiffres, les raccourcissements des délais, la résorption des arriérés, même dans une certaine mesure l'amélioration de la fiabilité, tout ça a été obtenu relativement vite, disons après votre entrée en fonction, dans les 5-6 premières années...

IE : Dès l'instant où on a commencé à mesurer. On a eu assez vite la routine et la production sous contrôle.

Néanmoins, l'effectivité des normes des tableaux de bord ne résulte pas de leur seule existence, elle repose sur des interactions qui laissent place à la justification et aux rapports de pouvoir :

(Entretien NU) On est très ciblés chiffres, très ciblés tableaux de bord, ça c'est vrai, mais on a quand même... on tient aussi compte, si les tableaux de bord sont pas respectés ou qu'on a des difficultés, on a toujours la possibilité d'expliquer le pourquoi et d'avoir une marge de manœuvre. (...) En 2005, quand j'étais chef de groupe, qu'on disait ah, il faut sortir autant de pourcentage dans les délais, et ce genre de choses, et quand on était dans le rouge c'était une catastrophe. Maintenant, oui, c'est "grave" entre guillemets, mais on tient quand même compte de la crise, du nombre de dossiers, donc on sait toujours tout expliquer. Donc ça nous permet de "se justifier". »

2.3. Synthèse commune

Le tableau 1 ci-dessous résume et met en parallèle les résultats ressortant de l'analyse des changements à l'Office National de l'Emploi belge et au Ministère de l'Équipement français.

Tableau 1 : Les mondes de la managérialisation de l'Équipement et de l'ONEM

	Ministère français de l'Équipement	ONEM belge
Référentiels organisationnels	Concurrence du référentiel existant par un nouveau référentiel qui est orienté vers l'augmentation de la productivité.	Transformation d'un référentiel principalement juridique en cadre fortement orienté sur les résultats, sans rupture.
Conflits et épreuves	Les conflits à l'œuvre : - Conflits avec les pouvoirs politiques concernant la survie des Directions Départementales de l'Équipement - Epreuves liées aux effectifs employés - Conflits autour des salaires et des conditions de travail	Les registres imbriqués : - Historiquement, conflit avec les organes de surveillance et menace de régionalisation - Conflits autour de la productivité, des compétences et des conditions de travail - Epreuves liées à l'exercice du contrôle sur les chômeurs
Médiateurs et porte-paroles	Les dirigeants : Mayet et Vallemont qui maintiennent l'effort de modernisation pendant une quinzaine d'années Le réseau animé par Mayet qui dépasse les frontières du Ministère Les réseaux de professionnels dans les DDE Les organisations syndicales	Les dirigeants : Baeck et Delrue, qui donnent l'impulsion à tout un système d'appropriation des connaissances Les cadres de proximité (chefs de groupe et chefs de service) Les structures de test des applications informatiques de production
Dispositifs	Le contrat entre la Direction du Personnel et la Direction du Budget Le contrat entre le Directeur du Personnel et les Directeurs Départementaux Les outils de connaissance des activités et des moyens employés Les contrats avec les syndicats pour garantir certaines performances	Les tableaux de bord Les applications de gestion des différentes procédures pour les dossiers des clients Les équipes de production (groupes) et leur organisation autonome par l'encadrement de première ligne
Synthèse	Transformation par étapes des mondes « industriel » et « civique », le management étant le fruit de leur hybridation	Développement interne du management introduisant progressivement une prééminence du « monde industriel »

Dans le cas de l'ONEM, on peut clairement fonder empiriquement le contenu des catégories d'analyse des théories de l'acteur-réseau. Cette analyse fait apparaître, sur une longue période, la construction et le développement de dispositifs fondateurs pour le fonctionnement de l'organisation, dispositifs fortement marqués par le « monde industriel » (Boltanski & Thévenot, 1991) et comportant des références managériales nouvelles dans l'organisation. Au demeurant, le renforcement des références au monde industriel n'a pas évincé d'autres logiques – principalement civiques, mais aussi marchandes voire domestiques – qui peuvent se présenter dans différentes situations au sein de l'organisation. La « managérialisation » perd sa nature propre au fil du processus d'adaptation des outils de management, et prend dans ce schéma de développement un caractère très contingent. Le management est « dissous » dans les transformations qui parcourent plus généralement l'organisation : informatisation, enrichissement des métiers, nouvelles missions activement recherchées, etc. Cette adaptation contingente contribue fortement à légitimer le management.

En contraste avec cet usage pragmatique très contingent, le développement du management a néanmoins aussi permis de développer une image d'excellence par rapport à d'autres organisations. Le « management exemplaire » est à ce titre aussi un élément identitaire (« on est les meilleurs ») et ce sans contradiction avec l'intégration et l'adaptation contingente des méthodes et des discours managériaux qui les rend relativement discrets en interne. Les dispositifs de gestion ne sont pas ressentis comme des outils de représentation, à l'exception explicite d'un des outils, identifié par le personnel comme un gadget.

Conclusions

La mise en parallèle des deux cas à travers la grille utilisée permet de mettre en évidence certains points communs entre les trajectoires des deux organisations :

- Un modèle stratégique et un compromis d'entreprise (Boyer & Freyssenet, 2002) en réponse à une menace : stabilité des effectifs et réaffectation du personnel à des nouvelles missions à l'ONEM, service aux élus locaux et hausses de productivité conventionnelles à l'équipement.
- Un accord implicite global, entre les acteurs, sur un cadre cognitif qui concilie des valeurs propres au métier de l'organisation (droit, sciences de l'aménagement) avec des valeurs introduites par la dynamique de l'environnement et le modèle stratégique.
- Un travail de traduction des dirigeants pour certains enjeux cruciaux, accompagné par des structures de médiation formelles ou non (groupe de cadres, structures de concertation, systèmes d'interaction), eux-mêmes adossées à des porte-paroles fiables (syndicats, cadres intermédiaires).
- Un développement lent et progressif (pas de big bang) suivant une logique d'engrenage, une étape en générant une autre, au point de gommer les spécificités de l'outillage managérial pour le mettre en adéquation optimale avec les spécificités de l'organisation.

Au terme de cette analyse, on peut confirmer l'hypothèse initiale de changements importants observables dans les deux organisations. On voit bien en effet comment ces quatre conditions ont interagi pour créer un changement effectif manifesté notamment par la reconnaissance de l'excellence des deux administrations.

Mais dans le même temps, cette adéquation remet en question le caractère exemplaire du management, voire l'autonomie de la rationalité managériale : si l'adéquation aux contingences organisationnelles internes et externes est optimale, que reste-t-il du management dans ces deux organisations ? Une fois tous les outils soigneusement traduits, adaptés et parfaitement « digérés », peut-on encore trouver des « bonnes pratiques » susceptibles d'être généralisées, recommandées, et finalement en faire l'objet d'un enseignement de gestion ?

La question du caractère normatif des cas peut s'exprimer plus radicalement : la désignation de « management » ne devient-elle pas une vitrine, visant un affichage opportun vers l'extérieur ? Autrement dit, existe-t-il une logique managériale ayant une certaine autonomie et induisant des effets propres et caractéristiques (et donc susceptible d'être transposée à d'autres contextes et enseignée), ou bien la traduction est-elle si parfaite que les organisations continuent à fonctionner suivant des logiques propres, qui certes changent et se développent, mais qui demeurent irréductiblement idiosyncratiques ?

L'interaction entre les mondes de Boltanski et Thévenot, utilisée pour synthétiser la dynamique des différentes logiques, propose certaines réponses à cette question. En

l'occurrence, le développement du management s'est principalement alimenté de références issues du monde civique et du monde industriel.

Le monde civique est caractéristiquement présent du fait qu'on est dans des organisations publiques. Il se manifeste dans le cas de l'ONEM par l'impact de la réglementation et de ses changements, et par la confrontation aux élus locaux à l'Équipement. Les procédures internes des deux organisations portent également la trace du monde civique, par exemple le mode de remontée des informations stratégiques depuis la base à l'ONEM, ou encore la forte syndicalisation dans les deux organisations étudiées.

La prégnance du monde industriel dans les deux cas se justifie par le traitement de masse et la contrainte de ressources, mais aussi par la technicité du métier dans le cas de l'Équipement et par l'effet de l'informatisation à l'ONEM.

Il n'existe pas dans les mondes de Boltanski et Thévenot un monde spécifiquement lié au management. Le management, en tant que pratique professionnelle, paraît plutôt se caractériser par la création d'arrangements entre plusieurs mondes : industriel et marchand (Livian & Herreros, 1994) mais aussi civique (dans le cas de nos administrations) et à vrai dire n'importe quel autre monde en fonction des caractéristiques de l'entreprise. Dès lors, une organisation fonctionne par les compromis, les dispositifs mis en œuvre et le rôle de garant des médiateurs qui assurent la commune mesure entre des mondes génériques du management et d'autres, en fonction du cœur de métier de l'organisation.

C'est bien ce que nous voyons dans nos deux cas : manager c'est assurer les compromis, permettre des interactions réussies et stabilisées par des dispositifs qui permettent de travailler. Du coup, les dirigeants des organisations en questions ne peuvent être caractérisés seulement comme des « managers », mais ils sont aussi capables de reconnaître et d'être reconnus comme légitimes dans différents mondes, ou plus généralement dans différentes logiques, notamment professionnelles et politiques. Ils le sont souvent parce qu'ils sont eux-mêmes des « ex- » quelque chose, ou parce qu'ils ont appris à parler le langage de différents acteurs et actants (informatique et informaticiens, par exemple). Il n'y a donc pas d'autonomie d'un ordre managérial qui structure l'entreprise, ou plus généralement les organisations, de telle manière que les autres dimensions sociales pourraient être négligées. L'encastrement du management va de soi.

Une deuxième réponse à la question de l'autonomie du référentiel managérial ressort clairement de l'analyse empirique. Si le travail de traduction et d'adaptation a été soigneusement mené, il n'en reste pas moins que des idées et des compétences ont été initialement puisées à l'extérieur. Des consultants, des enseignants et chercheurs académiques, des pratiques étrangères ont été mobilisés par les deux administrations. Le constat peut sembler banal, tant il est vrai le « placage » de recettes toutes faites venues de l'extérieur est courant et souvent incriminé dans les échecs du management dans le secteur public. Or nous sommes ici dans une situation presque inverse, où les apports extérieurs ont été si bien intégrés par les organisations qu'on en oublie leurs origines. De ce fait, même s'il est évident que tout n'a pas été inventé sur place, en dehors des concepteurs de l'instrumentation de gestion, les utilisateurs n'ont plus conscience de leur origine. L'apport extérieur a beau être rendu discret, il est néanmoins important, tant par ses possibilités que par ses limites, qui ne vont pas se manifester uniquement lors de la mise en place mais aussi à long terme. Or l'instrumentation observée a manifestement un rôle structurant et une influence observable et durable. Ce « poids » des dispositifs de gestion justifie une analyse propre, non pas à cause de leur « managérialité » qui les rendrait spécifiques par rapport à d'autres dispositifs structurant d'autres types de rapport sociaux, mais simplement du fait de leur fréquence et de leur importance. Néanmoins, si l'on veut rester cohérent avec l'hypothèse

d'encastrement admise plus haut, cette analyse ne peut pas être uniquement gestionnaire. Elle ne peut par exemple pas se limiter à des compétences gestionnaires sans risquer de donner des illusions de pouvoir vite déçues.

Une troisième réflexion suscitée par la question de l'autonomie de la logique managériale a été moins explorée empiriquement, aussi nous la présentons ici au titre d'un programme de recherche. En effet, nous nous sommes principalement intéressés à la phase de constitution des réseaux, des compromis et des dispositifs, donc à l'application et à la mise en œuvre de nouvelles formes d'organisation. Mais ce n'est évidemment pas la seule application du management. En amont, il y a une réflexion stratégique qui va – en principe – remettre en cause les activités existantes. En aval, le management analyse, accompagne et structure aussi les organisations déjà constituées et qui ne sont plus en situation de changement fluide. Autrement dit, si notre application des théories de l'acteur-réseau et des économies de la grandeur permet d'analyser les phases de changement organisationnel et de développement (puisque c'est une sociologie de l'innovation), elle ne dit rien ni des phases initiales (l'invention), ni de la trajectoire ultérieure (l'exploitation).

Or, des travaux complémentaires montrent bien qu'une fois constituée, l'instrumentation n'est pas neutre (Lascoumes & Le Gales, 2007). Elle cadre l'action de toutes sortes de manières, contraint les choix, limite les réponses. Ce cadre est généralement voulu et nécessaire, mais il peut parfois se retourner au détriment de l'organisation. C'est une hypothèse qui mérite d'être explorée pour expliquer le sort ultérieur du ministère de l'Équipement, absorbé et démembré, peut-être faute d'avoir tenu compte de l'importance croissante des enjeux environnementaux dans le contexte de la décentralisation.

Le sort du Ministère de l'Équipement ne doit pas créer l'illusion que le développement managérial se solde nécessairement par une crise de l'organisation. Le cadrage par des instruments stables est nécessaire à l'exploitation efficace de l'organisation mais il peut aussi nuire à l'exploration, c'est à dire à la réponse à des changements de l'environnement (March, 1991). Cette question de l'équilibre entre exploitation et exploration, qui n'est soulevée qu'à titre d'hypothèse car elle n'est pas soutenue empiriquement dans la présente contribution, pourrait être posée à la nouvelle équipe dirigeante de l'ONEM, comme à n'importe quelle organisation indépendamment de ses succès passés.

Bibliographie

- Akrich, M., Callon, M., & Latour, B. (1988a). « A quoi tient le succès des innovations? 1 : L'art de l'intéressement ». *Gérer et comprendre / Annales des Mines*, Vol. 11, pp. 4-17.
- Akrich, M., Callon, M., & Latour, B. (1988b). « A quoi tient le succès des innovations? 2 : Le choix des porte-parole ». *Gérer et comprendre / Annales des Mines*, Vol. 12, pp. 14-29.
- Albertini, L. (1993). *L'évaluation dans l'administration : le processus de développement de l'évaluation de la modernisation au ministère de l'Équipement*. Thesis, Paris.
- Alcouffe, S., Berland, N., & Levant, Y. (2008). « Actor-networks and the diffusion of management accounting innovations: A comparative study ». *Management Accounting Research*, Vol. 19 N°1, pp. 1-17.
- Bacharach, S. B., Bamberger, P., & Sonnenstuhl, W. J. (1996). « The organizational transformation process: The micropolitics of dissonance reduction and the alignment of logics of action. ». *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41 N°3, pp. 476-506.
- Baeck, K. (2009, August 5). « Baeck laat 'zijn' RVA niet verder uitkleden ». *De Tijd*,
- Berrivin, R. (1995). *Les contrats centre-périphérie comme levier de modernisation du management public*. Thesis, Paris.
- Boltanski, L. (1990). *L'amour et la justice comme compétences : trois essais de sociologie de l'action*. Paris: Métailié.
- Boltanski, L. & Thévenot, L. (1991). *De la justification: les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.

- Boltanski, L. & Thévenot, L. (1999). « The Sociology of Critical Capacity ». *European Journal of Social Theory*, Vol. 2 N°3, pp. 359-377.
- Boyer, R. & Freyssenet, M. (2002). *The productive models: the conditions of profitability*. Palgrave Macmillan.
- Brunetière, J. -R. (1998). « Une Administration "aux résultats" ». In *Compte-rendu du séminaire "Vie des Affaires" du 5 décembre 1997*, Association des Amis de l'Ecole de Paris du Management. Paris.
- Brunsson, N. (2006). *Mechanisms of hope: maintaining the dream of the rational organization*. Copenhagen Business School Press.
- Callon, M. (1986). « Éléments pour une sociologie de la traduction ». *l'Année sociologique*, pp. 169-208.
- Chanut, V. (1989). *Une expérience de modernisation dans une Direction Départementale de l'Équipement*. Thesis, Paris.
- Chevallier, J. & Loschak, D. (1982). « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française ». *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 24, pp. 679-720.
- Ciborra, C. (1997). « De profundis? Deconstructing the concept of strategic alignment ». *Scandinavian journal of information systems*, Vol. 9 N°1, pp. 67-82.
- Commissariat Général du Plan (1994). *L'Etat dans tous ses projets*. Paris: La Documentation Française.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Éditions du Seuil.
- Crozier, M. & Tilliette, B. (1995). *La crise de l'intelligence: essai sur l'impuissance des élites à se réformer*. InterEditions.
- Dacin, M. T., Ventresca, M. J., & Beal, B. D. (1999). « The Embeddedness of Organizations: Dialogue & Directions ». *Journal of Management*, Vol. 25 N°3, pp. 317-356.
- Devigne, M. (1995). *Evaluation d'un outil de gestion au ministère de l'Équipement La construction de l'ambiguïté et de la transparence*. Thesis, Paris: Institut d'Études Politiques.
- Drumaux, A. (2010). « La réforme "Copernic": du big-bang à la "culture de l'espoir" ». *Pyramides*, N°20, pp. 1-20.
- Eymard-Duvernay, F. & Marchal, E. (1994). « Les règles en action : entre une organisation et ses usagers ». *Revue française de sociologie*, Vol. 35 N°1, pp. 5-36.
- Friedberg, E. (1993). *Le pouvoir et la règle*. Paris: Seuil.
- Granovetter, M. (1985). « Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness ». *American Journal of Sociology*, Vol. 91 N°3, pp. 481-510.
- Hanseth, O. (2005). « Beyond Metaphysics and Theory Consumerism. A comment to Rose, Jones, and Truex "Socio-Theoretic Accounts of IS: The Problem of Agency" ». *Scandinavian Journal of Information Systems*, Vol. 17 N°1, pp. 159-166.
- Hondeghem, A. & Depré, R. (2005). *De Copernicshervorming in perspectief*. Brugge: Vanden Broele.
- Hood, C. (1991). « A Public Management for All Seasons? ». *Public Administration*, Vol. 69 N°1, pp. 3-19.
- Huerta Melchor, O. (2008). « Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework » [La gestion du changement dans l'administration des pays de l'OCDE: Un premier aperçu général]. *OECD Working Papers on Public Governance*, N°12.
- Lapillone, P. (1993). *Evaluation de la politique de management par objectifs*. Paris: Conseil Général des Ponts et Chaussées, mimeo.
- Lascoumes, P. & Le Gales, P. (2007). « Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments-From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation ». *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20 N°1, pp. 1-21.
- Latour, B. (1991). *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*. Paris: La Découverte.
- Law, J. & Hassard, J. (1999). *Actor network theory and after*. Oxford [England]; Malden, MA: Blackwell/Sociological Review.
- Livian, Y. -F. & Herreros, G. (1994). « L'apport des économies de la grandeur : une nouvelle grille d'analyse des organisations ? ». *Revue Française de Gestion*, Vol. 20 N°101, pp. 43-59.
- McLean, C. & Hassard, J. (2004). « Symmetrical Absence/Symmetrical Absurdity: Critical Notes on the Production of Actor-Network Accounts ». *Journal of Management Studies*, Vol. 41 N°3, pp. 493-519.

- McNulty, T. (2003). « Redesigning public services: challenges of practice for policy ». *British Journal of Management*, Vol. 14 N°SI, pp. 31-45.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1998). *Strategy safari: A guided tour through the wilds of strategic management*. New York: Free Press.
- Morse, J. M. (2008). *Developing grounded theory: the second generation*. Left Coast Press.
- Muller, P. (1995). « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde ». In A. Faure, G. Pollet, & P. Warin (Eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques*. (pp. 153-79). L'Harmattan.
- OCDE (1996). *Audit des performances et modernisation de l'administration*. Paris: Organisation de Coopération et de Développement Economique.
- Orton, J. D. (1997). « From inductive to iterative grounded theory: Zipping the gap between process theory and process data ». *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 13 N°4, pp. 419-438.
- Pettigrew, A. M. (1997). « What is a processual analysis? ». *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 13 N°4, pp. 337-348.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis (Second edition ed.)*. Oxford University Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G., & Löffler, E. (2006). « Making quality sustainable: co-design, co-decide, co-produce and co-evaluate ». In *4th Quality Conference for Public Administrations in the EU*. Tampere.
- Ramaux, C. (1996). « Les asymetries et les conflits sont-ils solubles dans la cognition? Une lecture critique des Economies de la grandeur de L. Boltanski et L. Thrivenot (1991) ». *Economies et sociétés*, Vol. 30 N°9, pp. 71-84.
- Rose, J., Jones, M., & Truex, D. (2005). « Socio-theoretic accounts of IS: The problem of agency ». *Scandinavian Journal of Information Systems*, Vol. 17 N°1, 133.
- Smith, A. (1995). « Les idées en action: le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network ». In A. Faure, G. Pollet, & P. Warin (Eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques*. (pp. 103-24). L'Harmattan.
- Thoenig, J. C. (1987). *L'ère des technocrates: le cas des Ponts et chaussées*. Paris: L'Harmattan.
- Tomasi di Lampedusa, G. (1958). *Il gattopardo (2002 ed.)*. Milano: Feltrinelli.
- Touraine, A. (1986). « Sociologie ». In M. Guillaume & T. Paquot (Eds.), *L'état des sciences sociales en France*. (pp. 134-46). Paris: La Découverte.
- Vallemont, S. (1991). *Moderniser l'administration*. Paris: Nathan.
- Vallemont, S. (1994). « Le métier d'ingénieur dans l'Etat aujourd'hui ». In C. Join-Lambert (Ed.), *L'Etat moderne et l'administration*. Paris: LGDJ.
- Vallemont, S. (2004). *Une vie d'ingénieur aux Ponts et Chaussées*. Paris: Presses des Ponts et Chaussées.
- Viala, J. J. (1998). *Les effets de la modernisation des Directions Départementales de l'Equipement sur la mise en œuvre des politiques nationales*. Thesis, Paris: Université Paris X- Nanterre.

Annexe 1

Tableau 2 : Les mondes de Boltanski et Thévenot, d'après Livian et Herreros (1994)

	Inspiration	Domestique	Opinion	Civique	Marchand	Industriel
Principe supérieur commun	Se soustrait à la mesure. Jaillit de l'inspiration	Relations personnelles, hiérarchie, tradition	L'opinion des autres	Prééminence des collectifs	Concurrence	Objet technique et méthode scientifique, efficacité, performance
Etat de grandeur	Spontané, insolite, échappe à la raison	Bienveillant, avisé	Réputé, connu	Représentatif, officiel	Désirable, valeur	Performant, fonctionnel
Répertoire des objets	Esprit, corps,...	Préséance, cadeaux...	Noms, marques, messages	Forme légale	Richesse	Les moyens
Répertoire des sujets	Enfants, artistes	Supérieurs, inférieurs, ascendants	Vedettes	Collectivités	Concurrents, clients	Professionnels
Formule d'investissement (prix à payer)	Risque	Devoir	Renonce au secret	Renonce au particulier, solidarité	Opportunisme	Investissement, progrès
Epreuve modèle	Aventure intérieure	Cérémonie familiale	Présentation de l'événement	Manifestation pour une juste cause	Affaire, marché conclu	Test
Expression du jugement	Eclair de génie	Appréciation	Jugement de l'opinion	Verdict du scrutin	Prix	Effectif, correct
Forme de l'évidence	Certitude de l'inspiration	Exemple	Succès, être connu	Texte de loi	Argent, bénéfice	Mesure
Etat de petit	Routinier	Sans gêne, vulgaire	Banal, inconnu	Divisé, isolé	Perdant	Inefficace