

L'APPORT DE MAX WEBER A LA SOCIOLOGIE DE LA GESTION RÉFLEXIONS SUR ÉCONOMIE ET SOCIÉTÉ

Jean-Marie Pillon¹

Il apparaît aujourd'hui certain que les États occidentaux ont fait l'objet d'une révision de fond de leurs principes de fonctionnement depuis le déclenchement de la révolution conservatrice². Ces réformes ont régulièrement été interprétées à l'aune de la notion de « néolibéralisme », l'État s'attachant à favoriser l'émergence de différentes formes de marché³. La prolifération des outils de gestion dans les grandes administrations, par exemple, a pu être saisie comme un témoignage de ce processus, faisant l'objet d'une littérature nourrie, pointant les dynamiques concurrentielles et marchandes que de tels instruments participaient à instituer⁴. Les remises en cause du statut des fonctionnaires dans l'optique de l'émergence d'un marché interne des agents publics, le renversement d'une problématique de moyen en problématique de résultat, l'ajustement aux besoins des citoyens par les quantités plutôt que par les qualités constituent autant de signes largement commentés de ces dynamiques marchandes. Ces nouvelles normes d'organisation s'inspireraient du fonctionnement des grandes entreprises à but lucratif,

¹ Maître de conférences, Paris Dauphine – PSL, laboratoire Irisso. Chercheur associé au Centre d'études de l'emploi et du travail. Je tiens à remercier chaleureusement Olivier Quéré, Samuel Pinaud, Olivier Cléach et Jean-Luc Metzger pour leurs relectures attentives des versions successives de ce texte.

² Philippe BEZES, *Réinventer l'État*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009.

³ Bruno JOBERT, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, Éditions L'Harmattan, 1994 ; Françoise DREYFUS, « La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'État ? », *Revue française d'administration publique*, 2010, n° 136, n° 4, pp. 857-864 ; Alain DESROSIÈRES, « Est-il bon, est-il méchant ? Le rôle du nombre dans le gouvernement de la cité néolibérale », *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, 2012, vol. 7, n° 2, pp. 261-295.

⁴ Willy PELLETIER, « L'invention de Pôle emploi », in *L'État démantelé*, La découverte., Paris, pp. 155-158 ; Michel CHAUVIÈRE, *Trop de gestion tue le social : essai sur une discrète chalandisation*, Paris, la Découverte, Alternatives sociales, 2010.

tant et si bien que les propriétés idéales typiques des administrations feraient l'objet d'une profonde reconsidération¹.

De récents travaux ont forgé une interprétation complémentaire des transformations de l'État, en puisant dans l'approche wébérienne de la rationalisation plutôt que dans l'explication par le marché². Stimulant, car il offre l'opportunité de discuter la thèse du retrait de l'État, ce conflit d'interprétation appelle à retourner aux écrits de Max Weber, pour lequel comprendre l'émergence du capitalisme et de l'État constituait un seul et même objet. Il s'agit alors d'en revenir à Weber pour penser le fait gestionnaire, supposé renverser les propriétés classiques des « directions administratives bureaucratiques ». En effet, ce dernier entendait penser de concert le développement du capitalisme et de l'État, des bureaucraties publiques comme des bureaucraties privées. Or, le caractère bureaucratique des organisations marchandes nous semble avoir pu faire l'objet d'un relatif oubli dans les travaux portant sur les transformations des administrations publiques³. Cette note se propose d'arpenter cette voie, tracée par les travaux qui plaident pour une relecture wébérienne des transformations contemporaines des organisations, en précisant quelques hypothèses de travail qui peuvent ressortir de la relecture du sociologue allemand.

L'on ne peut, en effet, difficilement arguer d'une remise en cause des principes wébériens des administrations publiques au moyen de méthodes issues du privé, sans tomber sur un paradoxe ou une énigme : les grandes entreprises privées ont-elles cessé, en un siècle, d'être des bureaucraties ? Il faut entendre ce terme d'un simple point de vue descriptif. Bien qu'il soit aujourd'hui chargé de connotations péjoratives, suite au travail de Michel Crozier, il semble difficile de trouver un meilleur qualificatif que *bureaucratie* pour désigner l'organisation rationnelle du travail contemporain. Comme l'a souligné Jean-Pierre Grossein, les traductions de Weber compliquent la compréhension de l'analyse de la bureaucratie en traduisant la fonction « d'officier de bureaucratie » (*Beamte*) par fonctionnaire, rabattant ainsi l'analyse du phénomène à son application dans le secteur public, alors même que Weber évoque régulièrement le cas des officiers des entreprises à but lucratif⁴. Ainsi, chez Weber les entreprises privées témoignent tout autant de la bureaucratisation du monde que les administrations. Bien plus, pour lui, le capitalisme est une condition nécessaire à l'émergence de l'État moderne (du fait de la nécessité de

¹ Françoise DREYFUS, *L'invention de la bureaucratie : servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, XVIIIe-XXe siècle*, Paris, La Découverte, 2000; Béatrice HIBOU, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012 ; Isabelle BRUNO et Emmanuel DIDIER, *Benchmarking : l'État sous-pression statistique*, Paris, Zones, 2013.

² Christopher POLLITT et Geert BOUCKAERT, *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 2011 Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Politiques de l'organisation », *Revue française de science politique*, 14 septembre 2016, vol. 66, n° 3, pp. 407-433. Et plus récemment, le mémoire d'habilitation à diriger des recherches soumis par Philippe Bezes à l'IEP de Paris en 2014, intitulé *Les rationalisations des bureaucraties. Perspectives wébériennes sur la nouvelle gestion publique*.

³ À l'exception notable des travaux de Béatrice Hibou qui se concentrent néanmoins sur des organisations publiques ou parapubliques. Béatrice HIBOU, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, op. cit.

⁴ Jean-Pierre GROSSEIN, « Max Weber « à la française » ? », *Revue française de sociologie*, 1 octobre 2005, Vol. 46, n° 4, pp. 883-904.

lever des impôts en monnaie pour fonctionner¹), tandis que le capitalisme emprunte très largement à l'idéal type de la direction administrative bureaucratique pour s'établir (prévisibilité, rationalité et discipline des procédures). En cherchant à dépouiller le terme « bureaucratie » de sa gangue péjorative, nous cherchons, à travers cette note de lecture, à proposer une approche wébérienne du phénomène gestionnaire qui puisse se saisir d'un même mouvement des constats tirés aujourd'hui dans le privé et dans le public, sans forcément que ces constats se rejoignent.

C'est donc dans cette perspective que la présente note est rédigée. Nous ne défendons pas l'idée selon laquelle on retrouverait dans les écrits de Weber une réponse à toutes les questions que pose aujourd'hui le phénomène gestionnaire. L'ouvrage de Weber présente néanmoins plusieurs intérêts pour la sociologie de la gestion et c'est à partir de ce prisme que nous réalisons cette recension. Nous faisons le pari que l'on trouve dans ce livre une approche du phénomène bureaucratique qui permette de repenser à nouveau frais la question de la convergence des modèles productifs, entre privé et public.

Weber, sociologue de la gestion ?

L'anthropologie économique de Max Weber, fondée sur une connaissance encyclopédique de l'histoire économique, non seulement de l'Occident, mais bien au-delà, repose sur un constat qui nous paraît central pour élaborer une approche wébérienne des pratiques de gestion : la modernité capitaliste occidentale est un moment de l'histoire du monde. Aussi tangibles et indiscutables que soient ses principes de fonctionnement, l'économie capitaliste ne s'est pas extirpée de la tradition par nature et reste rattachée, à des degrés divers, à plusieurs formes antérieures ou alternatives d'organisation du social et de l'économie. On retrouve ici la thèse développée dans *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme* selon laquelle la loi d'utilité marginale n'était pas qu'une pure abstraction, mais constituait l'écho lointain de l'éthos des puritains calvinistes². Comme Cournot avant lui, Weber argue que le monde fonctionne de plus en plus comme le prévoient les économistes et non l'inverse : les chercheurs en économie ne révèlent pas des lois immuables³. La mathématisation du monde favorise une prévisibilité, une calculabilité et une optimisation qui influencent largement les pratiques, sans pour autant dévoiler une vérité cachée depuis l'aube des temps. Cette idée nous invite à regarder les pratiques de gestion, notamment lorsqu'elles émergent, non pas dans ce qu'elles offrent de radicalement détaché du reste des pratiques sociales, mais au contraire dans leur lien avec les visions du monde et les modes de vie des groupes sociaux qui les portent.

De ce point de vue, un des éléments centraux dans la pensée de Weber demeure l'astreinte à différentes formes de rationalisation, notamment la rationalisation instrumentale, qui infusent progressivement dans toutes les composantes de l'existence. Elle est perceptible dans l'organisation de l'État et des entreprises, nous dit Weber, à travers le phénomène qu'il qualifie de *direction bureaucratique*. Le processus de désenchantement du monde irait de pair avec un mode d'organisation de l'activité humaine bien particulier, à la fois

¹ Max WEBER, *Économie et société dans l'antiquité : précédé de Les causes sociales du déclin de la civilisation antique*, Catherine COLLIOT-THÉLÈNE et Françoise LAROCHE (trad.), la Découverte, 2001.

² Max WEBER, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, Collection Tel, n° 330, 2004.

³ Antoine-Augustin COURNOT, *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*, Paris, J. Vrin, Bibliothèque des textes philosophiques, 1980.

cause et conséquence de la rationalisation : la bureaucratie. Pour lui, celle-ci peut, en théorie, s'appliquer à toutes les activités, marchandes, publiques ou associatives. Elle repose avant tout sur une division et une organisation impersonnelle et rationnelle du travail, visant d'abord l'efficacité. Elle se caractérise par sa précision, la prévisibilité qu'elle institue, afin d'atteindre le maximum de rendement. L'extension du fait bureaucratique s'explique alors par le caractère « décisif » d'une administration « libre des compromis et des revirements d'opinion de la majorité », libre des changements d'orientation de la direction (p. 297). Weber se permettait alors de prendre pour objet d'étude les bureaucraties privées comme publiques, sans pour autant conclure à leur complète indistinction, chemin que nous allons également essayer de suivre.

Pour bien comprendre le moteur de cette contrainte dans la pensée de Weber, il nous semble important d'en revenir à son étude de l'émergence du capitalisme, dans laquelle il entretient un rapport beaucoup plus distancié à son objet que ce n'est le cas dans *Économie et société* où les analyses se présentent sous une forme plus lapidaire. Dans *l'Éthique protestante*, les processus de rationalisation et de désenchantement paraissent certes inéluctables, mais aussi beaucoup moins désirables que dans *Économie et société*. Weber nous dit ainsi : l'ascète protestant « voulait être un homme laborieux et nous sommes forcés de l'être »¹. Il entend par là l'obligation qui est faite aux Occidentaux contemporains de se plier à cette rationalisation du monde et qui n'a finalement que peu à voir avec le choix conscient, et perçu alors comme libérateur, des premiers ascètes protestants d'une vie chiche, menée au profit du seul profit. Pour décrire les transformations de cette contrainte de rationalisation, Weber forge une expression qui lui sera à jamais associée, celle de « cage d'acier » :

Pour les premiers protestants « de Baxter, le souci des biens extérieurs ne devait peser sur les épaules de ses saints qu'à la façon d'un léger manteau qu'à chaque instant l'on peut rejeter ». Mais la fatalité a transformé ce manteau en une cage d'acier ».

C'est en regard de ce voile léger d'une rationalisation de l'existence que la rationalisation complète du monde des affaires et de l'État en vient à constituer une gaine si rigide qu'on ne peut s'en défaire sans se blesser². Pessimiste, Weber nous offre là les fondements d'une sociologie de la gestion qui cherche à saisir les conditions de possibilité et les conséquences de cet impératif de rationalité. Ce n'est pas dans les contraintes matérielles du monde moderne qu'il convient de rechercher le moteur des transformations des organisations. Bien au contraire, c'est la progressive soumission des acteurs à l'impératif d'optimisation des ressources disponibles qui participe à structurer les contraintes matérielles qui s'imposent à nous.

Qu'est-ce qu'une bureaucratie publique ?

L'approche wébérienne des bureaucraties publiques est un des apports les plus connus de l'auteur. L'administration renvoie à l'appareil de l'État chargé de faire appliquer les

¹ Max WEBER, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme: suivi de les sectes protestantes et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, 1964. p. 248-250

² Cette rationalisation, qui peut être définie à la suite d'Élias comme la préférence pour le futur, ne concerne pas simplement l'économie et touche aussi bien la religion, bien sûr, que la sexualité, la politique ou bien encore la charité. Voir sur ce point : Catherine COLLIOT-THÉLÈNE, *Études wébériennes: rationalités, histoires, droits*, Paris, Presses universitaires de France, 2001. p. 77-102.

règles sur un territoire donné. Il dispose pour ce faire, ou tend à disposer, du monopole de la violence physique légitime. L'administration constitue l'instrument de la domination politique. Elle prend donc en charge l'ensemble des étapes post-parlementaires en s'appuyant sur des principes et des règles de fonctionnement que l'on retrouve dans la plupart des administrations occidentales :

- 1) le principe de neutralité (objectivité et impartialité dans le respect des règles) ;
- 2) celui de la hiérarchie (qui va de pair avec l'obéissance aux règles et le contrôle des fonctionnaires) ;
- 3) et celui de la spécialisation (des tâches et des compétences).

Ces trois principes garantissent une application stricte des décisions prises. Weber se fait plus précis dans une suite de conférences (réunies dans l'essai *Le savant et le politique*, daté de 1919) :

« Le fonctionnaire authentique ne doit pas faire de politique, il doit administrer, avant tout de façon non partisane [...]. Le fonctionnaire doit exercer sa charge *sine ira et studio*, "sans colère et sans prévention" [...]. Car la prise de parti, la lutte, la passion – *ira et studio* – sont l'élément de l'homme politique [...]. L'honneur du fonctionnaire consiste, quand les autorités qui sont au-dessus de lui s'obstinent, malgré ses remontrances, à lui ordonner quelque chose qui lui paraît erroné, dans sa capacité à exécuter cet ordre, sous la responsabilité de celui qui donne l'ordre, scrupuleusement et exactement, comme si cet ordre correspondait à sa propre conviction. »¹

L'intérêt d'une telle organisation est double pour Weber. D'une part, elle permet de construire une action stable en se prémunissant des « revirements » du pouvoir politique. Elle permet d'autre part d'approfondir la légitimité de l'intervention de l'État en la fondant sur des bases rationnelles et légales :

« La domination légale a pour catégories fondamentales, une fonction publique continue dont le fonctionnement repose sur des règles relatives à une compétence (domaine délimité, pouvoirs de commandement, moyens de coercitions circonscrits). S'y ajoute le principe de la "hiérarchie administrative", c'est-à-dire l'organisation d'autorités précises de contrôle et de surveillance pour toute autorité constituée, avec droit d'appel ou de requête des subordonnées aux supérieurs. »²

La bureaucratie relève ainsi d'une stabilisation et d'une division des tâches, à même de rendre plus rationnelle l'action publique. Mais il n'y a pas pour Weber de différence de nature entre ce type d'organisations, d'État, et les bureaucraties qui émergent au sein des grandes entreprises capitalistes. La différence n'est que de *degré*.

Quelle spécificité des bureaucraties privées ?

Hormis la place faite au recrutement par concours, les bureaucraties privées ne s'écartent pas fondamentalement du modèle légal-rationnel, fondées qu'elles sont sur une division des tâches, elle-même produit de la progressive séparation juridique entre la personnalité de l'entreprise et celle de son propriétaire. Le privé se caractérise néanmoins par son rapport au marché, donc à la concurrence, et ainsi à des prix issus de la lutte entre acheteurs et vendeurs. Pour les membres des organisations lucratives chargés des

¹ Max WEBER, *Le savant et le politique*, Catherine Trépoit Traduction COLLIOT-THÉLÈNE (trad.), Paris, la Découverte, 2003. p. 149-150.

² Max WEBER, *Économie et société*, Julien FREUND, Pierre KAMNITZER et Pierre BERTRAND (trad.), Paris, Pocket, impr. 1995, 1995. p. 292.

opérations de gestion et de comptabilité, ces conditions d'intervention facilitent le calcul et donc la recherche d'une plus grande rationalité.

Une première caractéristique irréductible du privé lucratif est ainsi la possibilité de calculer sa « rentabilité » au moyen d'une unité de compte proprement monétaire. L'existence d'un profit calculé en monnaie rend son activité plus rationnelle, la monnaie étant « le moyen de compte économique le plus parfait » (p. 132). Weber ne dit pas que le calcul n'est pas possible sans monnaie. Il souligne néanmoins que lorsque le compte en nature s'impose comme base du calcul (c'est-à-dire une mesure physique de la production en volume disjointe de la monnaie argent utilisée sur le marché), la mise en rapport des frais engagés, de la contribution des participants et des choix à faire à l'avenir s'en trouvent compliqué (p. 134). Pour Weber, l'usage de la monnaie au sein des groupements à but lucratif ne constitue pas une obligation « en soi », puisqu'il n'y a pas de marché libre au sein de l'entreprise. Néanmoins, nous dit-il, c'est là le moyen le plus sûr de convertir les matières immobilisées par la production (les stocks notamment), mais aussi de comparer les différentes étapes de la production du point de vue de leur rationalité, c'est-à-dire essentiellement de leur « rentabilité ». C'est là le grand avantage des bureaucraties privées du point de vue de Weber : leur capacité à rapporter leurs différentes tâches internes à des prix de marché leur permettant d'identifier des espaces qui ne sont pas suffisamment rationalisés, *i.e.* pas suffisamment rentables, dans le but de les réorganiser. L'activité privée à but lucratif se caractérise également par les instruments qui facilitent ce travail d'identification de la rentabilité. Weber propose sur ce point une véritable sociologie des instruments de gestion en faisant du compte de capital un opérateur de rationalisation.

« Le compte capital consiste à évaluer et vérifier les chances et succès productifs en comparant le montant monétaire de la totalité des biens productifs (en nature ou monétaire), au début d'une opération à but lucratif, aux biens productifs (encore existants ou nouvellement acquis), à la fin de l'opération, ou, en cas d'exploitation continue, d'une période comptable, en établissant un bilan d'entrée et un bilan final »¹

Comme nous l'explique Weber, l'existence du compte capital et de la mesure de la rentabilité permettent un calcul simple qui influence bien plus souvent les entrepreneurs que ne le fait l'évaluation de l'utilité marginale, formalisée par les économistes pour penser les arbitrages inter-temporels et intra-firme. Il en découle que :

« Le compte de capital suppose le marché c'est-à-dire la lutte des intérêts, la lutte de l'homme contre l'homme. D'où il advient que seuls les besoins solvables sont couverts, c'est-à-dire seuls ceux qui permettent la rentabilité »².

Il s'agit d'un point cardinal dans la mesure où ce lien consubstantiel entre compte capital et marché tend à exclure l'existence d'une rentabilité pour les activités touchant un public insolvable. Étendre une telle interprétation jusqu'à nos jours invite les chercheurs qui travaillent sur les services publics et l'administration à une étude minutieuse de ce que les entrepreneurs de réformes de l'Etat entendent par « rentabilité ». La plupart des services publics ne faisant pas l'objet d'un prix de marché, l'usage de ce terme relève avant tout d'une opération politique conventionnelle conçue pour justifier des opérations de

¹ *Ibid.* p. 138.

² *Ibid.* p. 140-141.

réorganisation de l'activité publique. En effet, les entrepreneurs et les maîtres d'œuvre de la réforme font régulièrement reposer la survie des services publics sur une hypothétique « rentabilité », introuvable dans un contexte où les fonds sont alloués par l'amont et non collectés par l'aval ou, inversement, prétendent mettre en évidence le caractère déficitaire d'un service ou d'une administration pour y mettre un terme¹. De fait, ces éléments sont construits de manière conventionnelle dans le secteur public, les « gains » mesurés relevant de la répartition préalable du budget de la nation collecté *via* l'impôt, les taxes et, dans certains cas bien précis, les cotisations.

Une sociologie économique de l'État ?

Pour Weber, les bureaucraties constituent des activités économiques parce qu'elles participent de l'allocation de biens rares, qu'il s'agisse de bureaucraties publiques ou privées. La grande partition, entre État et entreprise, pourrait néanmoins conduire à naturaliser cette frontière. Comme on vient de le voir, ce dernier accorde un crédit radical à l'articulation unité monétaire/marché pour identifier les gisements de rentabilité, adapter les prix aux besoins et optimiser les rouages de l'organisation². Sur ce point, Weber demeure quelque peu contradictoire ou imprécis en ce qu'il persiste, malgré cette puissance radicale du calcul monétaire, à considérer les bureaucraties d'État comme des organisations qui se sont imposées de par leur grande efficacité.

À travers les lunettes de Weber, qui n'était pas un ethnographe, le fonctionnement de l'État, du point de vue de l'optimisation de son organisation, se dérobe. L'auteur dit peu de choses des unités de compte (monétaires, en nature ou conventionnelles) effectivement utilisées dans les administrations pour optimiser les rendements et approfondir les rouages légal-rationnel de l'organisation. Du moins dans les démocraties bourgeoises. Car il se fait plus critique à l'égard des démocraties socialistes. Discutant l'éventualité d'une socialisation complète des moyens de production mettant fin aux mécanismes classiques de marché, Weber invoque ce qui fait figure à ses yeux de limite radicale, en matière de rationalisation, à l'émergence une économie planifiée : en se coupant du marché, la production planifiée ne pourrait disposer de cet aiguillon optimisateur que sont les prix issus de la concurrence. En se confrontant à cette question du socialisme réel, qu'il nomme « économie planifiée » ou « socialisée », l'on pourrait dire que Max Weber pose avant l'heure la question des benchmarks publics (p. 157). Les événements politiques qui se déroulent en Russie au cours de l'année 1917 le poussent à préciser les conséquences sur la coordination générale de l'économie de l'absence de prix de marché, ses réflexions pouvant nous aider à préciser les mécanismes de l'économie publique, ainsi que l'innovation des benchmarks. Il cherche explicitement à ce que son cadre explicatif des bureaucraties puisse se déployer simultanément dans une économie de marché et dans un contexte planificateur-communiste. Mais il ne parvient pas à accorder la même rationalité à l'État et aux entreprises.

¹ Le cas de l'assurance maladie est sur ce point exemplaire. Sacha LEDUC et Jorge MUÑOZ, *Le travail à l'assurance maladie : du projet politique au projet gestionnaire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015.

² Voir sur ce point la place de ses travaux sur la Bourse Max WEBER, *La bourse*, Pierre MORIN et Hans-Helmut KOTZ (trad.), Paris, Éditions Allia, 2010, URL complète en biblio.

En effet, pour construire une bureaucratie sans prix, Weber discute différentes solutions, qu'il semble emprunter à des auteurs communistes qui ne sont néanmoins pas cités¹. Le système de Frederick W. Taylor (p. 152) et ses différents émules sont ainsi envisagés pour pallier l'absence de monnaie². Mais Weber remet en cause cette option, invoquant la lourdeur d'un tel système, s'il était appliqué à une nation tout entière. L'émergence d'une « monnaie administrative »³ à l'échelle d'une nation lui paraît improbable, arguant de la professionnalité différenciée des activités statistiques et bureaucratiques.

« En proposant de transformer l'état-major d'"employés commerciaux" chargés des calculs en personnel d'un "office de statistiques universelles", lesquels, on l'imagine pourraient remplacer le calcul dans l'économie naturelle, on méconnaît non seulement les impulsions entièrement différentes qui sont à la base du "calcul" et de la "statistique", mais on se méprend aussi sur leurs fonctions respectives. Il y a en effet entre les deux activités la même différence qu'entre un "bureaucrate" et un "organisateur". »⁴

Weber cherche ici à refermer une porte dont on peut se demander s'il ne l'ouvrirait pas aujourd'hui. En tout cas, à la lecture de ces arguments, on ne peut s'empêcher de penser à l'émergence des « comptabilités physiques » dans le secteur public, c'est-à-dire à la multiplication des indicateurs de performance qui se sont déployés dans les administrations à partir des programmes de rationalisation des choix budgétaires à la fin des années 1960, pour être généralisés avec le vote de la LOLF en 2001. On peut alors s'interroger, à la suite de Weber, sur les modalités de *calcul* de l'efficacité et les procédures d'optimisation qu'autorisent ces « statistiques universelles » que constituent les outils modernes de gestion.

Comme on va essayer de le suggérer à présent, l'émergence de tels instruments, les statistiques administratives à visée optimisatrice, ne relève pas simplement du processus de rationalisation. Elles sont également frappées du sceau politique.

Relire la convergence des modèles d'organisation à l'aune de Weber.

Au regard de ce processus de désenchantement du monde, *Économie et société* fait apparaître différentes interrogations qui permettent de poser un questionnement commun à la multiplicité des organisations économiques : qui détient le pouvoir ? C'est à partir de cette question, il nous semble, que la convergence des modèles d'organisation privés et publics peut faire l'objet d'une étude renouvelée.

Pour Weber, la domination sur une organisation, qu'elle soit publique ou privée, est exercée par un acteur qui n'est pas un bureaucrate. Cet acteur dispose d'un pouvoir d'influence sur l'organisation qui n'est pas de même nature que les autres « bureaucrates » : un pouvoir sur les finalités (p. 296). La bureaucratie, si elle trouve son idéal type dans le monde public, s'est également développée dans le secteur privé,

¹ Weber critique l'usage de Taylor pour fonder une métrique de la valeur. Or, on sait par ailleurs que Lénine y voyait justement une opportunité de rationalisation non marchande de la production. Alain DESROSIÈRES, « Est-il bon, est-il méchant? Le rôle du nombre dans le gouvernement de la cité néolibérale », *op. cit.*

² La popularité de Taylor cache aujourd'hui le foisonnement d'innovation « technocratique » qui a marqué le début du siècle et l'entre-deux-guerres. Voir sur ce point Alexandra BIDET et François VATIN, « Mesure et acteur au travail », in *Traité de sociologie économique*, Paris, PUF, pp. 689–726.

³ *Ibid.*

⁴ Max WEBER, *Économie et société*, *op. cit.* p. 157.

puisqu'il n'était pas rationnel pour une entreprise à but lucratif – nous dit Weber – de conserver des liens trop étroits avec les désirs personnels de son propriétaire¹. Ce dernier pourrait être tenté de faire passer ses besoins personnels avant ceux de l'entreprise. Weber interprète alors la complexification du statut des entreprises² comme un moyen de préserver l'entreprise des influences irrationnelles des propriétaires.

« La séparation des moyens d'administration est réalisée exactement de la même façon tant dans la bureaucratie publique que dans la bureaucratie privée (par exemple dans les grandes entreprises capitalistes) ». p. 297

Et Weber d'approfondir l'analyse de Marx, pointant que la rentabilité d'une entreprise ne dit rien des apports de cette rentabilité pour les ouvriers ou les consommateurs, tandis que les intérêts d'un propriétaire ne sont pas forcément compatibles avec la rentabilité à long terme de l'entreprise. D'où la nécessaire distinction entre gestion d'un budget personnel ou familial (qui peut passer pour de la gestion de patrimoine) et gestion de la rentabilité d'une entreprise (qui dispose de sa personnalité propre). En matière d'activité économique privée comme publique, la bureaucratisation est un opérateur de rationalisation, car elle autonomise l'organisation, indépendamment des intérêts de son « propriétaire ». Weber identifie néanmoins, sur ce point, une différence importante entre privé et public, la préservation vis-à-vis de propriétaires serait plus facile dans le monde public.

p. 300 : « Normalement, seul celui qui est intéressé aux bénéfices l'emporte, dans son champ d'intérêt, sur la bureaucratie quant au savoir : savoir spécialisé et connaissance des faits. C'est le cas de l'entrepreneur capitaliste. Il est la seule instance réellement immunisée (du moins relativement) contre le caractère inévitable de la domination bureaucratique rationnelle du savoir. »

P. 299 « Et toujours se pose la question de savoir qui domine l'appareil démocratique existant. Et toujours sa domination n'est possible que d'une manière limitée pour un non-spécialiste : le conseiller privé spécialisé finit le plus souvent par l'emporter sur le ministre non spécialiste dans l'exécution de la sa volonté. »

Dans cette perspective, qui met au premier plan la question de la tutelle (ou de la propriété) sur les bureaucraties, la financiarisation des entreprises et le développement du *new public management* dans les administrations pourraient être lus comme des tentatives de remise en cause des modèles d'organisation de type wébérien au profit de l'acteur qui domine la bureaucratie. Les indicateurs de performance notamment, mais aussi les programmes de détricotage du statut de la fonction publique ou des conventions collectives, et plus largement encore l'ensemble des dispositions vouées à fluidifier l'embauche et la débauche de fonctionnaires, consistent par exemple à inscrire au sein même de l'activité productive les enjeux et les intérêts de la tutelle ou du propriétaire, contre le principe de neutralité. Dans les entreprises privés, le développement du contrôle

¹ Weber ouvre en cela une voie de questionnement qui sera approfondie par les managérialistes américains. Adolf Augustus BERLE et Gardiner Coit MEANS, *The modern corporation and private property*, New York, Macmillan Co., 1932 Richard M. CYERT et James G. MARCH, « A behavioral theory of the firm », *Englewood Cliffs, NJ*, 1963, vol. 2, URL complète en biblio William Jack BAUMOL, *Business behavior, value and growth*, New York, 1959, n° 1967, URL complète en biblio.

² La « conversion d'une entreprise en société par actions » par exemple. Max WEBER, *Économie et société*, op. cit. p. 146.

de gestion¹ et les transformations des directions des affaires financières² attestent de façon comparable du poids acquis par la valeur actionnariale au cœur de l'organisation du travail.

De ce fait, on constate deux phénomènes largement similaires, de par le mode opératoire qu'ils empruntent, mais ceux-ci s'appliquent à des organisations qui demeurent différentes : l'État et l'entreprise capitaliste. La seconde se trouve engagée dans une lutte pour le profit qui, en retour, facilite l'optimisation de sa production, quand le premier doit d'abord s'appuyer sur des principes légaux et stables d'intervention orienter par une volonté d'ordre politique. Il convient de ce fait d'être extrêmement vigilant à ne pas identifier ces deux mouvements, bien qu'ils prennent des formes comparables et se rendent visibles *via* des instruments tout à fait similaires, des instruments d'optimisation tels que la comptabilité analytique, les progiciels de gestion intégrés ou encore les contrats de performances. Ils s'appliquent à des matières différentes.

Les réflexions de Weber nous permettent ainsi de penser la convergence des modèles d'organisation publics et privés sans conclure à leur complète indistinction. Elles s'appuient néanmoins sur une définition des notions de rationalité et d'efficacité qui demeurent ambiguës. Le sociologue allemand entretenait en effet un rapport complexe à la théorie économique qui le conduisait tantôt à souscrire aux « résultats » des modèles comme fidèles représentations de la réalité, tantôt à les envisager comme des idéaux types, schématisant la réalité. Il nous semble que, sur ce point, l'approche de Weber est redevable d'un approfondissement qui relativiserait le caractère objectif et essentiel des calculs d'efficacité.

Une approche trop normative de la raison ?

Comme l'a pointé Michel Lallement, Weber propose une analyse de l'économie qui hésite entre deux objets, la rationalisation matérielle d'un côté et la rationalité formelle de l'autre, entre l'économie comme pratique quotidienne incarnée – dans des acteurs – et l'économie comme représentation idéale du monde – peuplée d'*homo oeconomicus* marginalistes³. Bien que la cohérence d'ensemble du projet weberien s'en trouve amoindrie, l'analyse n'en est que plus fine – lui permettant à la fois de sonder ce que voudrait être l'homme économique et ce qu'il fait au jour le jour, même par-devers lui. Néanmoins, ces hésitations conduisent Weber à réifier par moment les notions de rationalité et d'efficacité. Or, les apports de la sociologie des sciences, et notamment de la sociologie historique de la quantification⁴, nous invitent à réintégrer la question des rapports de force au cœur de l'approche weberienne du processus de rationalisation. Les critères de rationalité effectivement invoqués pour réorganiser les bureaucraties sont

¹ Philippe LORINO, *Le contrôle de gestion stratégique : la gestion par les activités*, Paris, Dunod, 1992 Jérémie MORALES et Anne PEZET, « Les contrôleurs de gestion, « médiateurs » de la financiarisation. Étude ethnographique d'une entreprise de l'industrie aéronautique », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 15 novembre 2012, Tome 16, n° 1, pp. 101-132.

² Pierre FRANÇOIS et Claire LEMERCIER, « Une financiarisation à la française (1979-2009) », *Revue française de sociologie*, 13 juillet 2016, vol. 57, n° 2, pp. 269-320.

³ Michel LALLEMENT, « Max Weber, la théorie économique et les apories de la rationalisation économique », *Les Cahiers du Centre de Recherches Historiques. Archives*, 1 octobre 2004, n° 34, doi:10.4000/ccrh.212.

⁴ Incarnée par A. Desrosières. Alain DESROSIÈRES, *La politique des grands nombres : histoire de la raison statistique*, Paris, la Découverte, Textes à l'appui. Anthropologie des sciences et des techniques, 1993.

controversés, font l'objet de débat et, surtout, portent la marque d'intérêts que les programmes et les instruments de rationalisation, produits par les gestionnaires, tendent à réifier, c'est-à-dire à imposer à leurs utilisateurs. De ce fait, si la bureaucratie se caractérise certes par son efficacité, cette efficacité fait figure de construit historique situé, produit de la fabrication administrative ou politique des problèmes et des réponses que différents entrepreneurs de réformes sont parvenus à imposer¹.

Une lecture de Max Weber à l'aune de la sociologie de la gestion invite ainsi à une discussion avec les travaux de science politique et de sociologie qui s'intéressent à la modernisation de l'État et à ses effets sur le travail dans les services publics. Les termes du débat pourraient être formulés ainsi : les processus à l'œuvre actuellement pour transformer les administrations et les rendre supposément plus efficaces, ne reposeraient-ils pas sur deux processus distincts, bien souvent congruents, mais parfois contradictoires, le management d'une part, la gestion d'autre part. C'est en tout cas notre hypothèse. Pour le dire d'un mot :

- Le management relèverait selon nous d'une politisation de l'administration vouée à bousculer les rouages bureaucratiques stabilisés. Cette remise en cause aurait alors pour le but de favoriser des enjeux politiques. Les propriétés idéales typiques des administrations publiques se trouveraient dans ce contexte remises en cause pour faciliter l'expression des enjeux politiques dans la mise en œuvre de l'action publique.
- La gestion prolongerait au contraire assez largement le processus de rationalisation wébérien, en appliquant des procédures bureaucratiques à de nouveaux champs d'activité.

Concernant les entreprises capitalistes, Weber a également ouvert cette porte du caractère socialement construit des prix pratiqués sur les marchés, arguant lui-même du caractère largement conventionnel des évaluations marchandes². Mais son analyse demeure ambivalente, quant au caractère effectivement plus rationnel du calcul monétaire, qu'il valide en dernière analyse. Sur ce point, une relecture d'*Économie et société* avec les lunettes d'Alain Desrosières plaide pour une sociologie politique des entreprises capitalistes qui prendrait pour objet d'étude la construction conventionnelle

¹ Sur ce point les travaux sont nombreux, pointant à chaque fois une construction *ad hoc* de la sclérose ou du retard de telle ou telle bureaucratie, qu'il s'agisse de l'hôpital Nicolas BELORGEY, « Offrir les soins à l'hôpital avec mesure », in *Évaluer et valoriser. Une sociologie économique de la mesure*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail., pp. 73-90 ; Frédéric PIERRU, « Les mandarins à l'assaut de l'usine à soins. Bureaucratisme néolibéral de l'hôpital français et mobilisation de l'élite hospitalo-universitaire », in *La bureaucratisme néolibéral*, Paris, La Découverte., Recherches, pp. 203-230, URL complète en biblio. Des universités, Julien BARRIER et Christine MUSSELIN, « La réforme comme opportunité professionnelle ? », *Gouvernement et action publique*, 10 décembre 2015, N° 4, n° 4, pp. 127-151. À la formation des attachés de l'administration, Olivier QUÉRÉ, *L'Atelier de l'État. Former des cadres intermédiaires pour la fonction publique (Instituts régionaux d'administration, 1966-2013)*, Lyon, Université Lyon 2 - Laboratoire Triangle, 2014. À l'accompagnement des chômeurs Claire VIVÉS, *L'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement au cœur des conflits de régulation du service public de l'emploi (2003-2011)*, Nanterre, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2013. Ou à l'assurance maladie Lionel JACQUOT, « Nouvelle gestion publique et modernisation managériale à l'assurance maladie. Le travail de l'intermédiation hiérarchique », in *Le travail à l'assurance maladie : du projet politique au projet gestionnaire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

² *Économie et société*, Tome 1, édition Gallimard, 1995. De telles réflexions ont été plus récemment approfondies par la branche américaine de la sociologie historique de la quantification. Wendy N. ESPELAND et Mitchell. L. STEVENS, « Commensuration as a social process », *Annual Review of Sociology*, 1998, pp. 313-343.

(et partant idéologique) des « contraintes » imposées par les marchés et la concurrence. Comme nous l'avons évoqué à propos de la valeur actionnariale, différents travaux en étude sociale de la comptabilité corroborent le caractère fécond d'une telle démarche¹. Dans le monde privé, le management stratégique participe d'une financiarisation de l'organisation, au profit des actionnaires, tandis que la gestion demeure ancrée dans la recherche de rentabilité, tournée vers le marché. Les outils d'optimisation des ressources et des investissements semblent en effet tendus entre l'objectif de maximisation du bénéfice et maximisation de la cotation boursière des établissements, à présent conçus comme des actifs cessibles.

Parce qu'ils sont à la fois des outils de mesure et des outils d'aide à la décision, les outils de gestion se trouvent pris en étau par ce double mouvement de « gestionnarisation » et de managérialisation des bureaucraties contemporaines. C'est en tout cas une hypothèse qu'il nous paraît intéressant de tester.

Références bibliographiques

Max Weber, *Économie et société, tome 1, les catégories de la sociologie*. Traduit de l'allemand par Julien Freund, Pierre Kamnitzer, Pierre Bertrand, Éric de Dampierre, Jean Maillard et Jacques Chavy. Pocket, agora, 1995 (1922).

Max Weber, *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 2004 (1905).

¹ François-Régis PUYOU, *Le contrôle de gestion comme scène du gouvernement des groupes de sociétés : la place du calcul économique dans l'action organisée*, Paris, Institut d'études politiques, 2009 Jérémie MORALES, « Le projet professionnel des contrôleurs de gestion : analyser des données pour aider les managers à prendre des décisions rationnelles ? », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 2 septembre 2013, Tome 19, n° 2, pp. 41-70.