

DU MINISTÈRE À L'AGENCE
Étude d'un processus d'altération politique
Dominique Linhardt et Fabian Muniesa

De Boeck Supérieur | *Politix*

2011/3 - n° 95
pages 73 à 102

ISSN 0295-2319

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-politix-2011-3-page-73.htm>

Pour citer cet article :

Linhardt Dominique et Muniesa Fabian, « Du ministère à l'agence » Étude d'un processus d'altération politique,
Politix, 2011/3 n° 95, p. 73-102. DOI : 10.3917/pox.095.0073

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Du ministère à l'agence

Étude d'un processus d'altération politique

Dominique LINHARDT et Fabian MUNIESA

Résumé – Les études se multiplient qui constatent que l'État, qui a émergé de la modernité comme une réalité essentiellement politique, est aujourd'hui traversé par des logiques hétéronomes qui puisent leur inspiration dans les savoirs de management. Plus rares sont en revanche les études qui cherchent concrètement à observer et à documenter le passage d'une définition politique à une définition gestionnaire de l'État, et les incertitudes auxquelles cette transformation donne lieu. C'est ce que propose cet article à partir d'une analyse de la mise en œuvre de la « Lolf » au ministère de la Recherche entre 2001 et 2007. L'intérêt de ce cas est qu'on y observe un conflit entre, d'un côté, une lecture de la réforme qui reste attachée au caractère politique des décisions publiques et, de l'autre, une lecture qui, à l'inverse, tend à indexer les décisions publiques à des contraintes économiques et budgétaires. L'enquête a permis de reconstituer par quelles opérations, indissociablement techniques et sémantiques, la seconde option l'a emporté sur la première, contribuant ainsi au déplacement de l'administration publique qui se trouve définie de façon croissante suivant le modèle de l'agence. Ce mouvement par lequel un « État-entreprise » se substitue pas à pas à un « État-ministère » est interprété comme un processus d'« impolitisation », compris comme une altération du politique – au double sens du terme –, dont il convient de prendre la mesure si les sciences sociales du politique souhaitent continuer à participer à l'intelligence des transformations contemporaines de l'État et de la politique.

Adoptée au milieu de l'été 2001, la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances se présente sur le plan technique comme un changement des procédures budgétaires de l'État français, jusque-là régies par une ordonnance organique datant de 1959¹. Mais ce changement technique ne serait que le support d'une ambition plus grande : la désormais fameuse « Lolf » – puisque c'est d'elle qu'il s'agit – constituerait une « véritable révolution² », transformant la culture administrative et l'État lui-même.

Ce projet maximaliste inscrit la Lolf dans le train des réformes inspirées par le *New Public Management* qui touche toutes les démocraties occidentales, bien qu'à des rythmes et des degrés divers, depuis plus d'une trentaine d'années³. L'alignement sur les standards qu'est supposée réclamer une gestion publique consciente des enjeux du temps⁴ signerait la fin du *Berufsbeamte*, dont Max Weber avait brossé le portrait, et l'avènement du manager public, aussi efficace, entreprenant et responsable que le bureaucrate serait tatillon, timoré et formaliste. Dans un contexte de mise en cause de l'État-providence réputé écrasé sous le poids de la dette⁵, le ténor est celui d'un État qui, prenant conscience des limites de ses capacités d'intervention, est conduit à calculer au plus juste les moyens qu'il engage et à définir soigneusement les finalités qu'il s'assigne. Et c'est sur la diffusion d'un « esprit gestionnaire⁶ », dont la Lolf serait un véhicule, que se fonde l'espoir d'amener l'État à franchir un nouveau cap dont il est régulièrement affirmé qu'il constitue non une simple opportunité, mais une « impérieuse nécessité⁷ ».

Les praticiens et experts de la réforme de l'État s'accordent pourtant à dire qu'il ne suffit pas de modifier les cadres législatifs, réglementaires et techniques pour que la « managérialisation » souhaitée de l'État s'accomplisse. Un élément

1. Nous remercions Madeleine Akrich, Thomas Angeletti, Yannick Barthe, Philippe Bezes, Luc Boltanski, Michel Callon, Ève Chiapello, Alain Desrosières, Corine Eyraud, Brigitte Gaiti, Antoine Hennion, Bruno Karsenti, Cyril Lemieux, Benjamin Lemoine, Philippe Mustar, Albert Ogien et Yasmine Siblot pour leurs commentaires sur des versions préalables de ce texte. Naturellement la thèse défendue et les défauts restants nous sont imputables sans réserve.

2. « Audition de M. Laurent Fabius, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, et de Mme Florence Parly, secrétaire d'État au Budget par la commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances », compte rendu n° 9, mardi 9 janvier 2001. L'expression a ensuite fait l'objet de nombreuses reprises.

3. Cf. Pollitt (C.), Bouckaert (G.), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 2004.

4. La Lolf est souvent perçue comme le moment de la normalisation d'une administration française réputée rétive au changement. Cette rhétorique de la rupture minimise la persistance des politiques de « réforme de l'État » en France depuis les années 1960 mise en lumière par Bezes (Ph.), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.

5. Cf. Lemoine (B.), « Entre fatalisme et héroïsme. La décision politique face au "problème" de la dette publique (2003-2007) », *Politix*, 82, 2008.

6. Ogien (A.), *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1995.

7. Lambert (A.), « La réforme de l'État : une impérieuse nécessité », *Revue française de finances publiques*, 76, 2001.

supplémentaire serait nécessaire : gagner la conviction de ceux qui sont les cibles de la réforme, les faire adhérer à « l'esprit de la Lolf » en tant qu'il spécifie, dans le contexte donné, « l'esprit gestionnaire ». Cette croyance alimente toute la période de la mise en œuvre de la réforme qui se situe entre l'adoption de la loi organique au cours de l'été 2001 et le vote de la première loi de finances sous le nouveau régime budgétaire à l'automne 2005 et se caractérise, de l'avis général, par un « parcours inédit⁸ ». L'utilisation intensive des technologies de l'information et de la communication, l'effort particulier consacré au packaging de la réforme, la mobilisation de consultants familiers de la réorganisation dans les entreprises privées impriment à la mise en œuvre de la Lolf un caractère de marketing institutionnel qui privilégie, selon l'expression du Directeur de la réforme budgétaire, le passage « par le mou⁹ » : anticipant l'avènement du nouveau manager public, les décrets et les circulaires ont été volontairement limités au profit de moyens plus « engageants » (sites web, intranets, séminaires, lettres d'information, conférences, expérimentations, etc.), si bien que certains y ont trouvé une source de sarcasmes, raillant une « réforme par le PowerPoint¹⁰ ».

Cette « conduite du changement » – selon le vocable consacré – vise à faire mentir ceux qui estiment qu'en raison du poids des « archaïsmes » toute réforme de l'État serait vouée à l'échec. Elle met donc en jeu une conception diffusionniste de la réforme : émanant de sphères éclairées, son sens serait déjà tout constitué et ses cibles, confrontées à un choix binaire : l'adhésion ou le refus. Or ce modèle empêche de voir dans les frictions qui caractérisent le processus de mise en œuvre autre chose que le signe de l'inertie de ceux qui regimbent à un changement jugé salutaire. L'observation montre pourtant que la réforme donne lieu à des appropriations différenciées. Les prescriptions qu'elle fait peser sur ceux qui doivent l'appliquer n'étant jamais absolument univoques, l'écart entre des lectures différentes qui peuvent en être faites ouvre un espace de jugement sur l'orientation qu'il convient de leur imprimer.

L'étude présentée ici porte sur la mise en œuvre de la Lolf au ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche (intitulé du ministère avant 2007). Elle se fonde sur un important corpus de documents qui retrace les activités de la « Mission Loi organique » mise en place au sein du ministère entre 2002 et 2006 (voir encadré 1). Par-delà les discours souvent convenus qu'on peut recueillir dans les entretiens, dont le caractère rétrospectif favorise la conformation aux mots d'ordre de la réforme, ces documents mettent au jour

8. Cf. Arkwright (E.), Boissieu (C. de), Samson (J.), Lorenzi (J.-H.), *L'économie politique de la LOLF*, Paris, La Documentation française, 2007, p. 31 et s.

9. Propos recueillis par Nicolas Potier et Fernand Tomarchio dans le cadre d'une enquête sur la mise en œuvre de la Lolf. Cf. leur article de synthèse : Potier (N.), Tomarchio (F.), « "LOLF Story" : chronique d'une réforme attendue », *Gazette de la société et des techniques*, 47, 2008.

10. *Ibid.*, p. 4.

deux lectures suffisamment contrastées de la Lolf pour offrir une clé de description des dynamiques auxquelles elle a donné lieu dans le ministère considéré¹¹. Celles-ci renvoient à deux façons différentes de *problématiser* la réforme et de déterminer à partir de là les modalités de sa mise en œuvre. La première est une problématisation « économisante » qui saisit la réforme sous le rapport de l'objectif de réduction des dépenses publiques qui en constituerait, ultimement, la justification et la rationalité. Celle-ci s'oppose à une seconde problématisation qui est de type « politisant » au sens où elle met l'accent sur le renforcement du rôle de la décision politique – gouvernementale ou parlementaire – en matière budgétaire¹². Ces deux problématisations de la réforme engendrent, dans sa mise en œuvre, des initiatives et des développements incompatibles et souvent contradictoires qui fournissent la matière de l'analyse¹³.

Celle-ci vise, à partir d'une étude de ces initiatives et développements, à exposer la trajectoire suivie par la mise en œuvre de la Lolf dans le domaine de la recherche publique. De ce point de vue, force est de constater que le rapport entre la problématisation économisante et la problématisation politisante – entre la politisation de la réforme et son économiisation – n'est pas symétrique. Sous l'injonction du ministère de l'Économie et des Finances, la première s'impose d'emblée comme le cadre normal dans lequel la mise en œuvre de la réforme est censée s'inscrire. La seconde est portée par des acteurs qui ne partagent pas cette

11. L'étude se limite volontairement au volet de la recherche en ne prenant en compte les questions liées à l'enseignement supérieur que pour autant qu'elles y fussent reliées. C'est pourquoi on parlera le plus souvent de « ministère de la Recherche » qui, bien que n'étant pas autonome dans la période considérée, reste l'unité pertinente, y compris aux yeux des acteurs. Pour une étude de la Lolf plus spécifiquement orientée vers l'enseignement supérieur, on renvoie ici aux travaux de Corinne Eyraud et son équipe. Cf. Eyraud (C.), El Miri (M.), Perez (P.), « Les enjeux de quantification dans la LOLF : le cas de l'enseignement supérieur », *Revue française de socio-économie*, 7 (1), 2011.

12. Cette deuxième figure de problématisation renvoie à la thématique du « retour du politique » qui se dessine dans les politiques de réforme administrative depuis les années 1990. Cf. Bezes (Ph.), *Réinventer l'État...*, *op. cit.*, p. 388-395.

13. Le sens donné dans ce texte à ces problématisations, économisante et politisante, que l'on désignera également par les notions d'« économiisation » et de « politisation », se clarifiera au fur et à mesure du propos, pour aboutir seulement en fin de parcours à une tentative de définition. Notons toutefois d'emblée que la démarche s'inspire de celle que Yannick Barthe a mise en œuvre dans son étude du problème du traitement des déchets nucléaires, dans laquelle il distingue entre une « problématisation technique » et une « problématisation politique » : Barthe (Y.), *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, 2006. La notion de « politisation » est également empruntée à cet auteur, qui la comprend d'une façon qui se distingue en partie de celle, canonique en science politique, consistant à la définir à partir du lien que les acteurs entretiennent avec l'univers de la politique professionnelle (ou le champ politique), et lui attribue un sens plus large comme mode de formulation de problèmes (outre l'ouvrage cité, cf. sur cette question Barthe (Y.), « Le recours au politique ou la problématisation politique "par défaut" », in Lagroye (J.), dir., *La politisation*, Paris, Belin, 2003). Quant à la notion d'économiisation, elle est utilisée dans une acception proche de celle que lui donne Michel Callon, comme un processus, informé par des savoirs spécialisés et équipé par des instruments spécifiques, à travers lequel la réalité économique se constitue à la fois comme sa matière et comme son résultat : Çalışkan (K.), Callon (M.), « Economization, Part 1: Shifting Attention from the Economy towards Processes of Economization », *Economy and Society*, 38 (3), 2009 ; Callon (M.), « Civilizing Markets: Carbon Trading between In Vitro and In Vivo Experiments », *Accounting, Organizations and Society*, 34 (3-4), 2008.

Encadré 1. Méthode et enquête

L'étude se fonde sur les archives « personnelles » du fonctionnaire responsable du volet recherche publique de la « Mission Loi organique » mise en place au sein du ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche entre 2002 et 2006. Ces archives sont « personnelles » au sens où elles n'ont pas fait l'objet d'un archivage « officiel », mais sont constituées de documents accumulés dans le cours du travail quotidien. Ce corpus ne peut donc prétendre à être « complet » au sens où il saturerait l'ensemble des documents produits dans le cadre de la mise en œuvre de la Lolf. Toutefois, sur la base de conversations avec le fonctionnaire en charge du dossier, il apparaît que le fait qu'un document ait été conservé indique qu'il a été considéré comme important. Si l'on considère, en outre, l'ampleur du corpus ainsi constitué (plusieurs mètres linéaires), il n'est pas illégitime de penser que ces documents offrent un aperçu fiable de la mise en œuvre de la Lolf dans le domaine de la politique de recherche.

Les documents consultés couvrent une période allant de 2001 à 2007 et sont de nature hétérogène : circulaires, notes administratives, comptes rendus de réunions, documents techniques, diaporamas, tableaux réalisés avec un tableur numérique, rapports, courriers, correspondances électroniques, notes informelles. Souvent, on dispose de plusieurs versions d'un même document, certaines comportant des annotations manuelles ou des modifications apparentes permettant de reconstruire les déplacements opérés. Ces documents ont été consultés sans restriction dans les locaux du ministère au second semestre de l'année 2007. Pour organiser le travail, le choix a été fait de se concentrer sur un certain nombre de thèmes saillants dont l'intérêt a été établi par les entretiens menés en amont ou en parallèle avec des personnes qui ont été associées au processus (dix entretiens entre 2006 et 2007), ainsi que par les conversations informelles sur place. Au final, le corpus analysé est constitué d'environ mille deux cent documents (ce qui correspond à environ un cinquième de la masse totale des documents accessibles).

Ce premier corpus a été complété par une documentation émanant des institutions transversales supervisant la mise en œuvre de la Lolf (Commissions parlementaires, Direction de la réforme budgétaire – DRB, Comité de pilotage interministériel – COPIL, Comité interministériel d'audit des programmes – CIAP, Cour des comptes). Pour recueillir cette documentation qui ne se limite pas aux rapports publics, ont été privilégiées les sources électroniques, notamment le site internet du « forum de la performance » (www.performance-publique.gouv.fr), le site « extralolf » établi sur la durée de la mise en œuvre de la réforme (www.extralolf.minefi.gouv.fr), ainsi que les intranets des ministères de l'Économie et des Finances et de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche.

conception dominante de la réforme budgétaire, s'y opposent et souhaitent la réorienter dans une direction plus conforme à leurs attentes. Le conflit entre ces deux orientations se déploie dans plusieurs directions. On s'attachera ici plus particulièrement à une question âprement disputée qui servira d'illustration : la nature interministérielle de la politique de recherche.

La conclusion à laquelle on aboutit est remarquable : l'économisation l'emporte systématiquement sur la politisation¹⁴. L'interprétation qui en sera donnée insiste sur le passage d'une conception ministérielle à une conception managériale de l'État. Ce faisant, elle corrobore un constat récurrent dans les recherches sur la réalité contemporaine de l'action publique dans laquelle l'État apparaît de plus en plus imprégné par des logiques gestionnaires. Mais, par rapport au corpus des travaux existants, cette étude se distingue en ce qu'elle met au jour les opérations concrètes, indissociablement techniques et sémantiques, qui mènent de l'ancienne figure de l'« État-ministère » à la nouvelle figure de l'« État-entreprise¹⁵ ». C'est finalement cette transformation qui donne son sens à l'opposition entre politisation et économisation telle qu'entendue dans le cadre du raisonnement.

Une visée de politisation explicite

Le conflit auquel a donné lieu la mise en œuvre de la Lolf au ministère de la Recherche est indissociable de l'existence d'un groupe de hauts fonctionnaires qui, tout en partageant l'idée d'une réforme nécessaire, s'étaient ouvertement opposés au sens que certains panégyristes de la réforme ont voulu lui imprimer. Ce fait est apparu clairement dans plusieurs entretiens. Les personnes en question ont montré un intérêt soutenu, voire même de l'enthousiasme à l'idée d'une enquête sociologique reconstituant les événements passés, en insistant sur le fait qu'il y aurait « des choses à voir, à comprendre ». Elles avaient en outre un discours sur la Lolf qui opérait sur le mode de la promesse déçue, l'accent étant mis sur l'écart entre ce que la réforme aurait pu (ou dû) être et ce qu'elle est finalement devenue. Enfin, c'est bien d'un groupe qu'il s'est agi, ce que manifestait notamment l'usage appuyé de la première personne du pluriel. Or ce « nous » s'opposait de toute évidence à un « eux », bien qu'il ne fût jamais nommé et encore moins défini. Ce groupe de hauts fonctionnaires s'était donc reconnu dans une conception commune de la Lolf, mais il avait échoué à la défendre face à d'autres acteurs, promouvant une autre conception

14. L'interprétation que nous en ferons va dans le sens de celle d'Albert Ogien qui identifie pour sa part, dans la Lolf, un « mépris de la politique » : Ogien (A.), « La gouvernance, ou le mépris du politique », *Cités*, 32, 2007. Cf. de même, Ogien (A.), « Sur un antagonisme entre principes de solidarité et d'altérité », in Leroux (A.), Livet (P.), dir., *Leçons de philosophie économique*, t. II, Paris, Economica, 2005. Le problème a également été perçu, pour le cas spécifique de la politique de recherche, par Cyterman (J.-R.), « L'architecture de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans les domaines de l'éducation et de la recherche : choix politiques ou choix techniques ? », *Revue française d'administration publique*, 112, 2006.

15. Afin d'éviter tout malentendu, il convient de préciser que la Lolf n'est pas ici comprise comme le processus unique qui déterminerait causalement le passage d'une figure de l'État à l'autre. La Lolf apparaît plutôt comme un épisode dans une trajectoire de transformation de l'État dont les prémisses se situent dans les années 1970 et qui, au demeurant, n'est pas réductible aux effets du néo-libéralisme. Sur ce « cycle politique », cf. Ogien (A.), Laugier (S.), *Pourquoi désobéir en démocratie ?*, Paris, La Découverte, 2010. De même, il convient de comprendre ici par « État-entreprise » un État qui prend pour modèle l'entreprise. Il s'agit donc d'une toute autre réalité que celle qui prévalait au cours des années 1950 et 1960, lorsque c'était l'État qui, à travers les grandes entreprises publiques, tendait à modeler les entreprises à son image.

de la même réforme¹⁶. Or la conception de ce groupe correspond précisément à une problématisation politisante de la réforme. Un document, notamment, a joué un rôle important pour procéder à cette constatation car il expose avec clarté ce qui s'apparente à un projet explicite de politisation. Ni daté ni signé, ce document n'a aucun statut officiel : la forme et le ton sont ceux d'une note informelle adressée à des collègues dont on est suffisamment proche pour ne pas s'embarrasser de précautions superflues.

Sobrement intitulé « Éléments de réflexion sur la mise en œuvre de la LOLF¹⁷ », le texte débute sur un slogan qui a accompagné la Lolf : la réforme ne serait « ni de droite ni de gauche ». Il est vrai qu'on trouve cette affirmation, sous des formes diverses, tout au long de la réforme. Le but est de faire valoir qu'en lui-même le nouveau cadre budgétaire n'aurait pas d'incidence sur les contenus des politiques publiques¹⁸ : il pourrait aussi bien appuyer un budget à la hausse, orienté vers les classes populaires et moyennes (velléité attribuée à la gauche), qu'un budget soucieux de la réduction des déficits et moins axé sur la redistribution des richesses (velléité attribuée à la droite). Or, pour l'auteur du texte, croire en la neutralité politique de la Lolf serait naïf. Selon lui, en effet, si

16. Le conflit et le résultat auquel il a conduit engage des rapports de force institutionnels entre différentes composantes du ministère de la Recherche. Au demeurant, les acteurs eux-mêmes recourent facilement à ce type d'interprétation. On a choisi dans le cadre de cet article de ne pas s'appesantir sur cet aspect dans la mesure où son objet n'est pas l'analyse de l'espace institutionnel du ministère de la Recherche, mais l'analyse d'un processus de transformation de l'État observé à l'occasion de la mise en œuvre de la Lolf dans ce ministère. Pour simplement en dire un mot, on peut constater que le groupe en question s'identifie pour l'essentiel aux responsables de la Direction des affaires financières et de la Direction de la recherche (DR). Dans la mesure où ces directions sont les premières concernées par la mise en œuvre de la Lolf dans le domaine de la recherche, elles tendent souvent à assimiler leurs positions à celles du « ministère de la Recherche », qui serait en conflit avec le « ministère des Finances ». Mais ce conflit se réfracte en réalité au sein même du ministère. Les deux directions se heurtent en effet régulièrement à la puissante Direction de l'enseignement supérieur (DES) à laquelle est attribuée la volonté de jouer habilement d'une alliance avec « Bercy », soit, ici, essentiellement avec la Direction du Budget (DB) et la nouvelle et provisoire Direction de la réforme budgétaire (DRB) (qui a été entre-temps pérennisée dans une Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) aux compétences élargies). Quant à la Direction de la technologie (DT), elle est réputée avoir joué un rôle ambigu : partageant les intérêts de la Direction de la recherche face à la Direction de l'enseignement supérieur, elle semble avoir entrevu dans la Lolf une possibilité de sortir de sa position subordonnée à l'égard de la Direction de la recherche, ce qui en a fait une alliée « instable », toujours soupçonnée de jouer sa propre partition. Il convient de noter qu'à l'issue de la mise en œuvre de la Lolf, à la manière d'un effet collatéral, la Direction de la recherche et la Direction de la technologie ont été fondues dans la nouvelle Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI). Cette fusion est présentée par les acteurs simultanément comme l'établissement d'un contrepoids à la Direction de l'enseignement supérieur et comme une revanche de la Direction de la technologie sur la Direction de la recherche.

17. « Éléments de réflexion sur la mise en œuvre de la LOLF », note informelle, s.d. Toutes les citations qui suivent sont extraites de ce document.

18. L'idée s'est établie dès la phase préparatoire de l'adoption de la loi organique. Raymond Forni, président de l'Assemblée nationale et président de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances remercia, lors de la séance du 7 février 2001, les députés de l'opposition d'avoir « compris que le contrôle de l'efficacité de la dépense n'était ni de droite, ni de gauche, mais un simple préalable à des choix politiques, dans le sens noble de ce terme », suscitant l'assentiment général (le compte rendu mentionne des exclamations favorables : « "Très bien !" sur divers bancs. ») Assemblée nationale, Débats parlementaires, Session ordinaire de 2000-2001, Compte rendu intégral des séances du 7 février 2001, p. 1221.

« la LOLF n'est ni de droite ni de gauche, [...] le contexte de sa mise en œuvre la connote fortement ». Il explicite ensuite cette « connotation » en affirmant que la loi organique a pour « objectif principal en matière de gestion publique [...] la seule maîtrise des finances publiques » : « objectif de réduction de l'emploi public affiché (même s'il n'est pas totalement respecté), objectifs de gains de productivité élevés (stratégies ministérielles de réformes), décentralisation ou débudgétisation (PPP, ANR...) ». Ainsi, si l'instrument n'est pas en lui-même « libéral », la Lolf, à l'image de « la plupart des réformes de même nature menées dans les pays étrangers », serait irrémédiablement marquée par « l'idéologie de ce gouvernement et par les divers amalgames dont elle fait l'objet ».

À ce stade, il est intéressant de constater la façon dont l'auteur spécifie cette « idéologie ». Elle se caractériserait en effet par une *absence de politique* : « il n'y a aucun pilotage politique sur ce dossier », note-t-il, avant d'ajouter que « depuis l'adoption de la loi prédomine une approche purement technique et budgétaire du dossier ». Il en veut pour preuve le « désintérêt total des cabinets... et des ministres », « l'impossibilité de porter en arbitrage des questions de mise en œuvre de la réforme », le fait que « toutes les questions conflictuelles notamment entre Bercy et les autres ministères » soient systématiquement éludées « avant d'être de fait réglées par des solutions techniques non maîtrisables et non intelligentes », ou encore « le faible poids administratif et "politique" de la Direction de la réforme budgétaire ». De même, relève-t-il, il serait impossible, dans le contexte actuel, de conférer aux « documents de performance » (c'est-à-dire les rapports contenant les objectifs et indicateurs de performance censés informer la préparation et le vote du budget) une « portée politique claire », dans la mesure où les indicateurs ne constituent pas des « vrais cibles de politique ». Ainsi, le ministère des Finances continuerait à imposer ses choix étroitement gestionnaires, empêchant le « rééquilibrage nécessaire des pouvoirs entre Bercy et les autres ministères ». Le contrôle financier exercé par les Finances sortirait ainsi « renforcé de l'épreuve ». Et si ces interprétations devaient s'imposer, « il sera très difficile [d'y revenir] une fois 2006 passé, [d'infléchir] les habitudes qui seront prises ».

D'une façon surprenante pour un haut fonctionnaire, l'auteur conclut qu'« il ne faut pas hésiter à faire le procès du gouvernement en matière de mise en œuvre d'une réforme aux fortes potentialités qui se résout *in fine* à un simple changement des cadres de nomenclature budgétaire et comptable et à un enlèvement technocratique ». Ce qu'il reproche à l'orientation donnée à la réforme, c'est en effet qu'elle empêche la réalisation des promesses qu'elle contient. Le paragraphe qui explicite cet aspect mérite d'être cité *in extenso* :

« Les potentialités de la Lolf sont très fortes si on les laisse s'exercer "librement" et dans un cadre budgétaire lisible : les attentes de responsabilisation et de marges de manœuvre sont réelles de la part des cadres de l'administration et notamment des services déconcentrés. On le voit notamment dans le cadre des expérimentations : prise en main du dossier, capacité à le gérer, capacité à

dégager des marges, volonté de voir clarifiés les responsabilités et les objectifs, ce qui remet en cause très largement le discours sur le fait que la réforme de l'État est un thème éculé dont on n'attend plus rien. Il y a au contraire une forte attente, mais c'est une attente d'engagement politique de l'ensemble des ministres sur le thème (et non seulement le bla-bla interministériel auquel plus personne ne croit). Cette attente peut être très rapidement déçue, dès 2006, si la déclinaison concrète des documents de performance n'est pas engagée et s'il n'y a pas de "retour" sur les améliorations de gestion et les économies engagées. »

Ce document, bien que complexe, qui fourmille de raccourcis évidents pour les initiés mais obscurs pour les profanes, donne un certain nombre d'indications précieuses. Tout d'abord, l'auteur expose son opposition à une lecture de la Lolf qu'il considère comme dominante. Cette lecture est celle d'une réforme indifférente aux enjeux politiques et réduite à une mécanique budgétaire et comptable. Certes, l'auteur identifie cette lecture à une sorte de politique (une politique « connotée » à droite), mais cette politique ne s'affirme que pour autant qu'elle est niée : elle enferme la réforme dans un cadre financier et la subordonne à l'objectif de réduction de la dépense publique. Or cette lecture pourrait conduire, selon l'auteur, à une situation dans laquelle la possibilité même de formuler un choix autre que celui dicté par la lutte contre les déficits ne serait plus donnée. Cette lecture correspond précisément à une économi-sation de la réforme, qui insiste sur la *calculabilité*, notamment monétaire, et formule ses objectifs dans les termes de l'optimisation, de la régulation, de la mesure, du rationnement, de la performance et de la standardisation¹⁹. À cette économi-sation de la Lolf, l'auteur oppose explicitement une politisation dont le premier pas consiste à dévoiler le caractère politique de la première option et qui insiste sur la *décidabilité* : si les décisions doivent être informées par les instruments de gestion, ce n'est pas pour fermer l'espace des possibles, mais au contraire pour l'aménager (« marges de manœuvres ») et pour maintenir ainsi la nécessité, toujours risquée, de trancher.

Encadré 2. Missions, programmes, actions : quelques repères terminologiques

La Lolf introduit de nombreuses modifications dans les catégories et processus budgétaires. Celles qui portent sur la présentation du Budget sont les plus visibles. Sous le régime de l'ordonnance de 1959, le Budget de l'État était présenté suivant une nomenclature dite par nature, c'est-à-dire par titres – personnel, fonctionnements, investissements –, découpés en sections (correspondant *grosso modo* aux ministères), puis par chapitres et articles budgétaires. La Lolf introduit une nouvelle nomenclature dite par destination. Les catégories de base, qualifiées de « support

19. Cf. Callon (M.), Muniesa (F.), « Les marchés économiques comme dispositifs collectifs de calcul », *Réseaux*, 122, 2003.

des politiques publiques », sont les *programmes*. Ils constituent les unités d'autorisation parlementaire et par conséquent les unités de spécialisation des crédits. À ces programmes s'ajoutent deux autres niveaux. Tout d'abord les *missions* qui regroupent plusieurs programmes autour de grands ensembles de politiques publiques : l'enseignement, la sécurité, la justice, etc. Ces missions ne correspondent pas nécessairement à des départements ministériels. S'il existe quelques rares cas de superposition, où une mission et une seule correspond à un ministère dans son ensemble (cas par exemple du ministère de la Justice), les missions infraministérielles, où un ministère regroupe plusieurs missions (cas par exemple du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement) d'une part et d'autre part les missions interministérielles, où une mission est répartie entre plusieurs ministères (cas par exemple de l'Enseignement supérieur et de la Recherche), sont les plus courantes. Ensuite, les *actions* qui sont des subdivisions des programmes et ont pour objectif d'indiquer précisément la destination des crédits. Cette nouvelle nomenclature se traduit dans la « maquette » budgétaire qui présente le découpage du Budget en missions, programmes et actions. Il convient de noter que la nomenclature par destination ne se substitue pas à la nomenclature par nature, qui est maintenue. C'est pourquoi on parle aujourd'hui d'une « logique matricielle » de la « nomenclature budgétaro-comptable ».

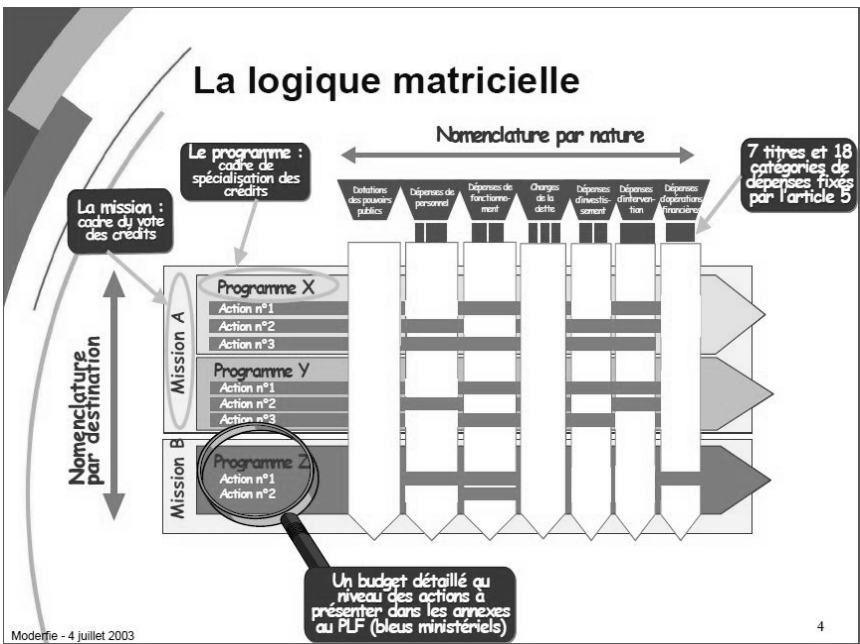


Figure 1. La « logique matricielle » de la « nomenclature budgétaro-comptable ». Extrait d'une présentation PowerPoint, « La nomenclature budgétaro-comptable », Modéfie, 4 juillet 2003.

La cause de l'interministérialité

Le document qui vient d'être présenté émane du groupe de fonctionnaires précédemment mentionné et indique une posture de « militantisme institutionnel »²⁰. Il offre la clé d'une série d'initiatives prises par ce même groupe pendant le processus de mise en œuvre de la Lolf. Ces développements concernent plusieurs enjeux, qui vont de la construction de la « maquette » de la « MIRE»²¹ (la définition de son « périmètre », son découpage en programmes et actions) à la définition des indicateurs de performance en passant par des processus qui ne sont pas liés à la Lolf *stricto sensu* mais menés parallèlement, comme l'élaboration du « Nouveau cadre budgétaire et comptable » (NCBC) des Établissements publics à caractère scientifique et technique (EPST). On se centrera ici sur un seul aspect²² : la volonté de faire reconnaître à la mission-recherche un régime d'interministérialité dérogatoire, avec l'objectif de permettre une orientation politique des choix budgétaires en matière de recherche publique – ce à quoi les acteurs se réfèrent avec l'idée d'un « pilotage » de la mission dans lequel les services du ministère de la Recherche se verraient reconnu le « chef de filat »²³.

Deux éléments de cadrage doivent être préalablement considérés. Le premier renvoie aux réflexions en cours dans le groupe en question. Leur constat de départ est que le ministère de la Recherche est « faible ». Ce constat ne tient pas seulement, dans leur esprit, aux rapports qu'il entretient avec les autres ministères et à la difficulté, en cas de conflit, d'obtenir de la part de Bercy ou de Matignon des arbitrages favorables. Il tient surtout, à leurs yeux, à la structuration du monde de la recherche : à la différence d'autres ministères, qui contrôlent directement des cohortes nombreuses d'agents, la recherche publique est mise en œuvre par les « opérateurs » que sont les universités et les organismes de recherche. Cette structuration se traduit également sur le plan budgétaire : les ressources des opérateurs proviennent d'origines diverses, les dotations de l'État sont morcelées et sont de plus complétées par d'autres sources de financement (financement régionaux ou européens, contrats de recherche avec le

20. Cf. le dossier coordonné par Yannick Barthe et Cécile Robert sur les « Militantismes institutionnels », *Politix*, 70, 2005.

21. Pour « Mission interministérielle Recherche et Enseignement supérieur ». C'est ce nom qu'a pris l'agrégat budgétaire principal relatif à la recherche publique et à l'enseignement supérieur au terme du processus. Entre 2001 et 2005, plusieurs maquettes différentes ont été élaborées, répartissant différemment et parfois même en scindant en plusieurs ensembles autonomes ce qui a finalement été réuni en une seule mission. Les désignations ont ainsi également varié. Pour simplifier, on recourra, dans la suite du texte, à la graphie « mission-recherche » pour désigner l'ensemble des versions jusqu'à la mouture finale.

22. Pour des développements concernant certains des autres aspects mentionnés, on se permet de renvoyer à Muniesa (F.), Linhardt (D.), « Trials of Explicitness in the Implementation of Public Management Reform », *Critical Perspectives on Accounting*, 22, 2011.

23. L'expression est récurrente dans les documents. Le néologisme de « chef de filat » a été, au demeurant, approuvé par la Commission générale de terminologie et de néologie qui précise qu'il serait « dans le domaine des finances, de la banque et des marchés de capitaux » l'équivalent de « leadership » (cf. « Travaux terminologiques », *Défense de la langue française*, 189, 1998, p. 9).

secteur public ou privé, etc.). Cette situation limite les capacités d'intervention du ministère sur les contenus de la recherche et son influence sur la fixation des objectifs scientifiques. Elle apparaît à ce titre problématique et conditionne une réflexion sur la « réforme » de la recherche publique qui tourne autour d'une série de questions²⁴ : Comment définir et développer une « stratégie de recherche » à l'échelle nationale ? Comment fixer des « priorités » dans le contexte d'une « économie de la connaissance » qui serait au cœur, à l'avenir, de la « compétitivité » des nations comme des entreprises ? Comment, de façon générale, accroître la « performance » de la recherche dans les « secteurs d'avenir » ? Ces questions sont perçues comme d'autant plus pressantes qu'elles font écho aux injonctions portées par la stratégie dite de Lisbonne qui favorise la compétition entre ses États membres²⁵.

Second élément, plus technique : l'existence du Budget civil de recherche et de développement (BCRD). Depuis la loi d'orientation et de programmation de la recherche et du développement technologique de 1982, c'est en effet dans le cadre du BCRD qu'est réalisée la budgétisation de la recherche. Le BCRD se présente comme un agrégat des chapitres et articles budgétaires qui retracent, dans les différentes sections du budget de l'État, les dépenses civiles de recherche. Il donne lieu chaque année à la rédaction d'une annexe dite « jaune » à la loi de finances. L'importance de cet instrument ne doit pas être surestimée. Son rôle se limite pour l'essentiel à la phase de prévision et de programmation budgétaire, encore qu'il soit là aussi marginal. Dès le débat budgétaire et le vote de la loi de finances, il n'est déjà plus sans aucun effet dans la mesure où la visibilité de la « section recherche » contenue dans le « bleu » budgétaire dépasse celui du « jaune » qui l'accompagne. Surtout, le BCRD n'a aucune incidence sur la phase d'exécution budgétaire. Toutefois, en dépit de ces limites, le BCRD a aux yeux des responsables du ministère de la Recherche une qualité essentielle : il leur reconnaît la prérogative de négocier avec le ministère du Budget l'ensemble des crédits ministériels labélisés BCRD – de négocier, donc, *au nom des autres ministères*, tous les crédits de la recherche civile.

Il est important, pour les agents du ministère, de ne pas perdre cette prérogative avec la Lolf. La mission-recherche devra, selon eux, consolider et étendre l'héritage du BCRD. Dans une note qu'il fait parvenir en mars 2003 au directeur de cabinet de la ministre déléguée à la Recherche et aux Nouvelles technologies, le Directeur des affaires financières écrit ainsi :

« Les modalités de pilotage des programmes constitutifs de la “mission recherche”, notamment de ceux qui seront placés sous la responsabilité des ministres

24. Ces réflexions se situent avant le vote de la loi dite de « Liberté et de Responsabilité des Universités » (LRU) et la réorganisation du CNRS en dix instituts nationaux. Mais à leur façon, elles annoncent ces réformes.

25. Cf. Bruno (I.), *À vos marques*, prêts... cherchez ! La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2008.

autres que le ministre de la recherche, constituent un enjeu majeur dans la perspective d'une pérennisation et d'un approfondissement de la dimension interministérielle de la politique de la recherche publique que la loi de 1982 a érigé en principe fondateur du BCRD. [...] Pour être en capacité de relayer le BCRD, la "mission recherche" doit se doter d'instruments de pilotage placés dans les mains du ministre de la Recherche dont la prééminence sur ses collègues parties prenantes aux programmes de la mission doit être consacrée tout au long de la procédure budgétaire, de la préparation du budget jusqu'au vote du Parlement puis, dans une certaine mesure, en cours d'exécution²⁶. »

À la Direction de la recherche et la Direction des affaires financières, on entend donc que soient reconnus et renforcés, au niveau de la mission interministérielle, le chef de filat du ministère de la Recherche et sa prééminence tout au long de la séquence budgétaire. C'est de cette manière que la mission-recherche est initialement conçue : elle doit fournir le cadre d'une politique de recherche dans laquelle le ministère de la Recherche puisse rendre effectif un pouvoir de pilotage interministériel dont on estime qu'il a été jusque-là « plus théorique que réel²⁷ ».

Qu'est-ce qu'une mission *au sens de la Lolf* ?

Ce projet se heurte cependant à une série d'obstacles, et en premier lieu à la catégorie même de « mission ». Cette catégorie est en effet un ajout tardif, absente de la proposition de loi initiale qui se limitait à un découpage du Budget en programmes et actions. Et même une fois introduit le niveau supplémentaire des missions dans le cours des débats qui ont précédé le vote de la loi organique, le programme continue à être considéré comme l'échelon primordial, à la fois « support de politique publique » et « unité de spécialisation budgétaire ». Concrètement, cela signifie que c'est à l'intérieur des programmes que s'exercent les arbitrages permis par la fongibilité des crédits²⁸. C'est également au niveau des programmes que doivent être formulés les « objectifs stratégiques » et les « indicateurs de performance²⁹ ». Enfin, un programme est

26. Note destinée à « Monsieur Bernard Bigot, directeur du cabinet de Madame la ministre déléguée à la recherche et aux nouvelles technologies » ayant pour « objet : mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : proposition de segmentation des programmes en actions et sous-actions ; conditions d'une gestion interministérielle des programmes », 25 mars 2003. Cette note reprend elle-même un document de travail de la DR : « Contribution de la Direction de la recherche », document de travail, octobre 2002.

27. « Le devenir du BCRD », note informelle, s.d. [prob. 2002].

28. Dans le cadre de la Lolf, cette fongibilité est dite « asymétrique » : les crédits de personnel peuvent être transformés en crédits d'une autre nature sur décision du responsable de programme (soit un haut fonctionnaire). Mais les crédits autres que les crédits de personnel ne peuvent en revanche être transformés en crédits de personnel.

29. Dans le cadre de la Lolf, l'« État-stratège » se révèle pratiquement par la définition d'« objectifs » dont la réalisation est supposée pouvoir être mesurée à l'aide d'« indicateurs ». La définition de ces indicateurs a été un enjeu constant durant la mise en œuvre de la réforme par les ministères. Sur ces transformations de l'État et du gouvernement, cf. plus généralement Bezes (Ph.), « Le modèle de l'« État-stratège » : genèse

nécessairement rattaché à un seul ministère au sein duquel est désigné le responsable de programme³⁰.

C'est à l'initiative des parlementaires que les missions ont été introduites dans l'architecture budgétaire : le but était tout d'abord l'amélioration de la lisibilité de la programmation des politiques publiques en distinguant des grands domaines ; il était, ensuite, surtout, d'améliorer le droit d'amendement des parlementaires pendant le débat budgétaire dans la mesure où la mission a été définie comme l'unité de vote, autrement dit comme le cadre à l'intérieur duquel le Parlement peut librement redistribuer les ressources³¹ ; enfin une finalité supplémentaire a été reconnue par la suite aux missions, celle de permettre la mise en place de politiques interministérielles, ce qui n'avait pas fait à l'origine partie de la réflexion sur la réforme budgétaire, mais constitue bien sûr un élément important pour le ministère de la Recherche.

En revanche, il a été formellement exclu de conférer à la mission une fonction dans la gestion et l'exécution des programmes. Le ministère des Finances a continuellement fait valoir une conception de la mission qui la cantonne à être un simple outil à l'usage des parlementaires. Comme le constate la Cour des comptes :

« Le MINEFI, attaché à la lettre de la LOLF, a pour l'heure une conception restrictive des missions. Pour lui, la mission apparaît comme une notion afférente à la procédure d'adoption de la loi de finances, n'ayant de portée que dans le débat parlementaire. [...] Elle n'apparaît pas en conséquence comme un support opérationnel pour le pilotage et la mise en œuvre des politiques³². »

Les parlementaires déplorent pour leur part que la mission soit restée « le parent pauvre de la performance³³ » :

d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 47 (4), 2005 ; Thévenot (L.), « Autorité et pouvoirs à l'épreuve de la critique. L'opprimant du "gouvernement par l'objectif" », paru en italien sous le titre « Autorità e poteri alla prova della critica. L'oppressione del governo orientato all'obiettivo », *Rassegna Italiana di Sociologia*, 4, 2010.

30. Sur cette philosophie du programme, cf. la « Circulaire n° CMD-02-638 du ministre de l'Économie et des Finances du 18 février 2002 relative à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 : cahier de charges pour l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels, modifié le 30 janvier 2003 ». Elle a mis fin aux réflexions initiales au sein de la Direction de la recherche qui envisageaient la construction d'un programme interministériel consacré à la recherche publique, comme l'indique ce document : « Mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances. Définition des programmes et des actions dans le secteur de la recherche. Note de synthèse », 12 mai 2003.

31. Laly Chevalier (C.), « Le pouvoir d'amendement en matière financière au regard de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances », *Revue française de finances publiques*, 82, 2003.

32. Cour des comptes, « Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2003. Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire », 10 juin 2004, p. 194.

33. « Rapport sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances présenté à l'Assemblée Nationale par Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, Députés », 10 juillet 2003, p. 12.

« Le centre de gravité du nouveau cadre budgétaire a été déplacé vers le bas. En faisant l'économie du premier niveau de la nomenclature budgétaire (les missions), les ministres ont fondé leurs premières réflexions sur une structuration à deux échelons [*i.e.* les programmes et les actions] qui fait des actions le véritable niveau d'identification de la politique³⁴. »

Ces éléments confirment que, pour la Direction du Budget et la Direction de la réforme budgétaire, le niveau du programme prime : « Un programme, c'est une politique et un responsable identifié³⁵. » Les missions sont quant à elles reléguées au second plan. Elles sont supposées, au demeurant, être construites dans un deuxième temps sur la base des programmes identifiés : « La réflexion sur ce second niveau de structuration du budget sera engagée une fois avancée celle relative au découpage du budget en programmes³⁶. » En outre, aucune « réflexion stratégique » ne doit être menée au niveau des missions, aucun objectif et aucun indicateur ne leur être associé. Pour le dire clairement : hormis son rôle au moment de l'adoption de la loi de finances, la mission est censée rester, dans le cadre ministériel, une coquille vide.

Or cette conception de la mission a une conséquence immédiate : si elle introduit la possibilité de missions interministérielles, elle en fait dans le même mouvement des « anomalies³⁷ ». Ce diagnostic, fréquent dans la littérature, se fonde sur le constat que la logique ultime de la réforme budgétaire serait de caler l'organisation des services sur la définition des politiques publiques, en suivant donc une logique dans laquelle chaque ministère comprendrait plusieurs programmes, regroupés en une ou plusieurs missions, auxquels correspondraient des services dédiés. Un tel schéma va naturellement à l'encontre de l'idée même de mission interministérielle. Comme le note le Comité interministériel de pilotage, la coordination interministérielle implique une dilution des responsabilités peu compatible avec les objectifs assignés à la réforme³⁸. Les choix en faveur de missions interministérielles devraient donc être strictement limités et auraient de toute façon vocation à rester transitoire. Vu sous cet angle, on comprend que là où une structure interministérielle a été jugée nécessaire, comme pour la recherche, la question du chef de filat devient immédiatement un *problème* : elle ne trouve de réponse évidente ni dans le texte de la Lolf ni dans son « esprit ».

34. *Ibid.*, p. 9.

35. Direction de la réforme budgétaire, « Mini-lexique de "l'essentiel de la MODERFIE" », *Les notes bleues de Bercy*, 258, septembre 2003, p. 30.

36. Circulaire n° CMD-02-638... (note 30), p. 12.

37. Catteau (D.), *La LOLF et la modernisation de la gestion publique. La performance, fondement d'un droit public financier rénové*, Paris, Dalloz, 2007, p. 90 et s.

38. Comité interministériel de pilotage, « La loi organique relative aux lois de finances et l'interministérialité. Note d'orientation », 6 juin 2003.

Des « objectifs de mission »

Cette incertitude justifie les efforts des agents du ministère de la Recherche pour imposer une solution qui aille dans le sens de leurs intérêts. À l'encontre des préconisations de Bercy, l'option favorisée dans un premier temps est de doter la mission-recherche, à son niveau, d'instruments de pilotage. Cela revient à traiter la mission comme si elle était un programme, en lui attribuant un contenu stratégique et des outils de coordination. Ce dispositif *ad hoc* s'appuierait sur le Comité interministériel de la recherche scientifique et technologique (CIRST) qui existe depuis 1975, mais qu'il s'agirait de « rénover » de sorte à étendre sa compétence au périmètre de la mission-recherche³⁹. Il comprendrait la fixation d'objectifs et la définition d'indicateurs au niveau de la mission. Un document de travail de la Direction de la recherche parle explicitement d'« objectifs de mission »⁴⁰, dont on trouve au demeurant systématiquement mention dans les documents de préfiguration de la mission-recherche à cette période, associés le plus souvent à des indicateurs.

Un travail de conviction est mené pour imposer cette option. Et il semble dans un premier temps porter ses fruits. En février 2004, le directeur du cabinet du Premier ministre reconnaît la particularité de la mission-recherche, « compte tenu de l'existence du BCRD », et annonce que « des dispositions spécifiques seront arrêtées dans les prochains mois concernant sa préparation et son examen par le Parlement, inspirées des dispositions actuellement applicables au BCRD »⁴¹. Une fois arrêtées, celles-ci s'avèrent toutefois décevantes. Le ministère des Finances a obtenu un arbitrage allant dans le sens voulu, à l'intérieur du ministère de la Recherche, par la Direction de l'enseignement supérieur : la mission-recherche doit se conformer au « droit commun » des missions, ce qui interdit l'usage d'objectifs et d'indicateurs au niveau de la mission. En outre, la plupart des ministères susceptibles d'être associés à la mission-recherche, et tout particulièrement le ministère de la Défense⁴², ont refusé l'idée qu'ils puissent être représentés par le ministre de la Recherche lors de la procédure de budgétisation et des débats parlementaires, un refus qui a été validé par un arbitrage du Premier ministre. Ainsi le ministère de la Recherche s'est certes vu reconnaître un statut de chef de file, mais cette reconnaissance s'avère sans portée concrète.

Reste donc à se rabattre sur d'autres instruments, quitte à les détourner, eux aussi, de leur conception initiale. Il existe en effet certains outils spécifiques aux

39. « Mission interministérielle "Recherche et enseignement supérieur universitaire" – Gestion des politiques interministérielles », note informelle, février 2004.

40. « Définition des objectifs assignés aux programmes de la mission interministérielle "enseignement supérieur et recherche" », document de travail, janvier 2004.

41. Secrétariat général du gouvernement, note n° 4.968/SG du 12 février 2004.

42. Rappelé dans un courrier du « directeur du cabinet civil et militaire du ministre de la défense à Monsieur le directeur de cabinet du Premier ministre » ayant pour objet : « Mission interministérielle "Recherche et enseignement supérieur" », 4 avril 2005.

« politiques transversales » qui relèvent du « droit dérivé » de la Lolf. Il s'agit en particulier du « pilotage coordonné des politiques interministérielles » (PCPI), un dispositif qui a été par la suite remplacé par celui du « Document de politique transversale » (DPT). Ces outils ont pour but de permettre de présenter de manière unifiée l'effort budgétaire de l'État dans un domaine qui concerne plusieurs ministères. Correspondant peu ou prou aux « jaunes » de l'ancienne procédure budgétaire, ils ont l'avantage de reconnaître en ces cas la désignation d'un ministère chef de file, responsable de la coordination. En outre, la réflexion stratégique est explicitement encouragée, y compris la fixation d'objectifs et d'indicateurs propres à la politique transversale. Il s'agit donc d'un dispositif qui représente pour le ministère de la Recherche l'avantage d'être susceptible de lui fournir précisément les éléments qu'il réclame. Mais là encore, un problème se pose : les PCPI tout comme les DPT sont explicitement conçus pour des politiques qui relèvent de programmes appartenant à des missions différentes. Il y a là un paradoxe : avec ces instruments, les politiques qui relèvent de missions différentes disposent de la possibilité de mettre en œuvre des modalités d'orientation et de pilotage que l'on interdit aux missions interministérielles. C'est en insistant sur ce paradoxe que le ministère de la Recherche tente de faire valoir qu'il conviendrait d'avoir recours au PCPI pour la mission-recherche :

« Le PCPI, support monographique de la politique interministérielle approuvée par le Parlement et appelée à être mise en œuvre dans le cadre de la mission, devrait être aussi l'outil de pilotage par objectifs de la mission. Placé dans la main du ministre chef de file, le PCPI serait en même temps un outil partagé avec les responsables de programme : au plan des finalités poursuivies et des stratégies mises en œuvre [...] ; au plan des objectifs, des cibles de résultat et des indicateurs, parce qu'ils seront étroitement articulés à ceux des programmes⁴³. »

Or aucun PCPI ni DPT « recherche » n'a jamais vu le jour⁴⁴. Le ministère de la Recherche s'est heurté à un nouveau refus. Et une nouvelle fois, la raison invoquée est qu'il se serait agi d'un détournement d'instruments dans le but de faire de la mission ce qu'elle ne doit pas être.

Le destin du « programme 172 »

C'est seulement en tenant compte de ces éléments qu'on peut comprendre ce qui s'apparente à une « ruse » ultime. Il s'agit de la création d'un programme bien particulier à l'intérieur de la mission-recherche. Ce programme est le plus

43. Réponses apportées au Questionnaire n° 2 de la Cour des comptes sur la mise en œuvre de la LOLF au ministère chargé de la recherche, février 2004.

44. Il convient de ne pas confondre le PCPI ou DPT « recherche » qui a été visé, mais qui n'a jamais existé, avec le DPT « enseignement supérieur » qui a effectivement eu une existence éphémère en 2006 et 2007 (il n'a pas été reconduit après 2008), avec pour objectif d'inclure dans une même présentation les politiques d'enseignement supérieur du programme « enseignement supérieur et recherche universitaire » de la mission-recherche et les programmes d'enseignement supérieur relevant d'autres missions (Industrie, Défense, etc.).

souvent appelé « programme 6 » (son numéro d'ordre, pendant un certain temps, au sein de la mission-recherche) ou encore « programme 172 » (numéro qui a été le sien dans l'architecture d'ensemble des programmes du Budget entre 2005 et 2007). Une préfiguration en apparaît dans un projet alternatif de la mission-recherche proposé par la Direction de la recherche au Comité de pilotage interministériel de mars 2003. Ayant alors pour intitulé « l'orientation et le transfert des connaissances sur les priorités du gouvernement », ce programme avait été initialement imaginé pour délester le programme « recherche et développement technologique » de quelques-uns de ses crédits, car le poids budgétaire de ce dernier suscitait la crainte d'un rejet de la maquette⁴⁵. C'est seulement plus tard que les fonctionnaires de la Direction de la recherche s'aperçoivent que ce programme, ou plus exactement un programme de ce type, pouvait servir à doter la mission-recherche d'un instrument de pilotage tout en épousant d'un point de vue formel – et donc supposément inattaquable – les conceptions de la mission et du programme défendues par le ministère des Finances.

Ce constat conduit à la création du programme « orientation et pilotage de la recherche », dotés de moyens et d'objectifs propres. Il est défini comme « un programme-support dont la finalité est de contribuer au pilotage du système français de recherche et d'innovation⁴⁶ ». Alors que la mission n'est, en théorie, qu'un assemblage de programmes qui ont chacun leurs finalités, leurs périmètres et leurs critères d'efficacité, sans qu'il puisse y avoir par conséquent de rapports de prééminence entre eux, la définition même de ce programme implique pourtant l'installation d'un tel rapport. Ainsi peut-on lire dans la présentation du programme dans le « Projet annuel de performance » de 2006 : « Le ministère chargé de la recherche est le chef de file de la politique publique de recherche qui se met en œuvre au travers de *l'ensemble des programmes de la mission interministérielle*⁴⁷. » L'action qui explicite cette définition de l'objectif du programme est l'action 1 dont l'intitulé est explicite : « Pilotage et animation du programme *et de la mission*⁴⁸ ». Très concrètement, ce pilotage doit se réaliser à travers un certain nombre de crédits dans le choix d'affectation desquels peuvent se traduire les priorités gouvernementales en matière de recherche. En termes de volume, la part la plus importante de ces crédits correspond aux allocations de recherche, aux financements des contrats CIFRE et COSTECH et à la création de post-docs – soit environ douze mille emplois par an. De

45. Note de la « directrice de la recherche à l'attention du directeur du cabinet du ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, du directeur du cabinet de la ministre déléguée à la recherche et aux nouvelles technologies » ayant pour « objet : préparation du comité de pilotage de la LOLF du 12 mai 2003 », 25 mars 2003.

46. Projet de loi de finances pour 2006, Enseignement supérieur et recherche, 2005, p. 261.

47. *Ibid.*, souligné par les auteurs.

48. *Ibid.*, souligné par les auteurs.

plus, à cette période, le programme accueille les crédits de fonctionnement de la nouvelle Agence nationale de recherche (ANR), ce qui en soi ne représente pas grand-chose, mais ouvre la perspective de pouvoir récupérer à terme ses crédits d'intervention⁴⁹.

La proposition suscite de vives critiques et des attaques en règle. La Conférence des Présidents d'Université réclame que les crédits destinés aux doctorants et aux jeunes chercheurs soient basculés dans le programme « Vie de l'étudiant⁵⁰ ». Les parlementaires se font les relais de cette demande et plaident de façon très similaire pour le rattachement de ces crédits au programme « Vie de l'étudiant » dont l'intitulé serait transformé en « Aides directes et indirectes aux étudiants et aux jeunes chercheurs⁵¹ ». Le Commissariat à l'énergie atomique souhaite pour sa part le transformer en un programme de recherches technologiques⁵². Quant à la Direction de l'enseignement supérieur, elle souhaite récupérer les crédits des allocations de recherche dans le programme « Enseignement supérieur et recherche universitaire » qu'elle chapeaute. La conséquence de toutes ces propositions sur le programme 172 serait la même : le vider de sa substance.

Pourtant, malgré ces attaques et au prix d'efforts répétés⁵³, le programme est validé en 2004 et apparaît dans les deux premiers Budgets présentés en mode Lolf (2006 et 2007). Mais les critiques ne taisent pas pour autant. Et à force elles finissent par l'emporter. Plusieurs facteurs se sont combinés. Tout d'abord, la Direction de l'enseignement supérieur a finalement gain de cause et récupère les allocations de recherche, en arguant du caractère « logique » de ce transfert dans un contexte renouvelé par l'existence des écoles doctorales récemment créées. Le Comité interministériel d'audit des programmes, dans un avis rendu le 5 mai 2006 et confirmé dans le rapport d'activité de novembre de la même

49. À la création de l'ANR, ses crédits d'intervention proviennent du compte d'affectation spéciale n° 902-24 alimenté par le produit des cessions des participations de l'État. Cela justifie que ces crédits soient débudgétisés. Cette situation devant être provisoire, il semblait naturel au sein du ministère de la Recherche que les crédits de l'ANR, une fois budgétisés, seraient intégrés pour son compte au programme 172. Cf. Note de la « directrice de la recherche » au « directeur des affaires financières » ayant pour « objet : Financement de l'ANR par le compte d'affectation spéciale (CAS) n° 902-24 », 25 mars 2005.

50. Courrier du « Premier Vice-président de la Conférence des Présidents d'Université à Monsieur le Ministre de la Jeunesse, de l'Éducation Nationale et de la Recherche au Cabinet du Ministre ; à l'attention de Jérôme Fournel, Conseiller du Ministre », 4 mars 2004.

51. « Rapport d'information déposé par la Commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et présentée par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, Députés », 28 avril 2004, p. 115.

52. Jacques Serris, courriel ayant pour objet : « Recherche technologique et LOLF », 5 mai 2004.

53. Cf. par exemple la note de la directrice de la recherche pour défendre le maintien de l'action « formation à et par la recherche » dans le périmètre du programme 172. Note « à l'attention de Monsieur le directeur de cabinet du ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche ; Monsieur le directeur du cabinet de la ministre déléguée à la recherche et aux nouvelles technologies » ayant pour « objet : action "Formation à et par la recherche" », 15 mars 2004.

année, se range de l'avis de la Direction de l'enseignement supérieur⁵⁴. Par ce seul mouvement, les crédits du programme fondent de plus de deux tiers pour ne plus représenter que 0,6 % des crédits de la mission. Ensuite, s'ajoute l'impossibilité de récupérer les crédits d'intervention de l'ANR. Certes, le financement de l'agence est pérennisé : il provient désormais d'un prélèvement d'une fraction de la contribution sociale sur les bénéfices. Mais ces crédits n'en intègrent pas pour autant le Budget général de l'État et continuent ainsi à échapper au ministère de la Recherche.

Ces deux éléments portent un coup fatal au programme 172. Les parlementaires se saisissent à leur tour de la question et décident sa suppression⁵⁵. Les quelques crédits qui restent sont intégrés au programme 230 (« recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »). En guise de consolation toute symbolique, ce dernier programme se voit désormais attribué le numéro 172, entretenant l'illusion que c'est le programme 172 qui aurait « avalé » le programme 230. Cette dernière étape dans le façonnement de la mission-recherche résume à elle seule la déception des acteurs qui ont bataillé pour défendre la capacité à inscrire les choix budgétaires dans un espace de la décision politique, donc dans le sens auquel nous nous référons ici, à *politiser* la Lof, et qui ont échoué. Ils se sont trouvés face à d'autres acteurs, qu'ils assimilent pour une grande part au ministère de l'Économie et des Finances et plus particulièrement à la Direction du Budget, qui visent pour leur part à l'*économiser* au sens où ils auraient voulu ancrer la contrainte budgétaire au cœur des ministères « dépensiers », et qui ont vaincu⁵⁶. Juste après la décision de suppression du programme, l'un de nos interlocuteurs a manifesté son dépit teinté de détermination : « On ne se laissera pas faire... non, on ne se laissera pas faire. On reviendra à la charge⁵⁷. »

54. Comité interministériel d'audit des programmes, « Rapport d'activité. Troisième cycle d'audits (septembre 2005-juin 2006) », novembre 2006, p. 6.

55. Cf. « Rapport général fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2007, adoptée par l'Assemblée nationale. Par M. Philippe Marini, Sénateur, Rapporteur général. Tome III : Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales (deuxième partie de la loi de finances). Annexe n° 21 : Recherche et enseignement supérieur. Rapporteurs spéciaux : MM. Philippe Adnot et Maurice Blin. Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006, n° 78 », Sénat, session ordinaire de 2006-2007, p. 47-51.

56. Sur un cas similaire, cf. Lemoine (B.), « La politisation de la réforme budgétaire au cours de sa mise en œuvre : le cas du ministère de l'Intérieur », in Bezes (Ph.), dir., *La fabrique de la LOLF*, Paris, Presses de Sciences Po, à paraître.

57. Conversation avec un responsable de la Mission Loi organique du ministère de la Recherche, juillet 2007. Depuis 2008, plusieurs évolutions se sont produites. Tout d'abord, le « pilotage » a refait son apparition, sous la forme d'une action « animation et pilotage » au sein du programme « recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ». Toutefois, s'il s'agit là d'une façon d'honorer les efforts de ceux qui avaient promu cette perspective, cette action ne peut prétendre être un outil de pilotage des politiques de recherche : il ne concerne que le seul programme dans lequel il est intégré et ses crédits sont microscopiques. Ensuite les crédits d'intervention de l'ANR ont entretemps été budgétisés. Mais le fait que ces crédits, bien plus importants que ceux du programme mentionné, n'y aient pas été intégrés confirme que les ambitions initiales de « pilotage » ont été réduites à portion congrue.

Le langage de la Lolf (et son double)

L'intensité du conflit et de la défaite à laquelle il aboutit, indique une impossibilité des deux problématisations de la Lolf. Pourtant, l'une comme l'autre constituent des façons d'adhérer à la réforme. Et non seulement elles constituent des façons d'y adhérer, mais de plus, d'en parler le langage.

Le choix de travailler sur les traces écrites laissées par la Lolf – des « inscriptions » au sens de Bruno Latour⁵⁸ – conduit naturellement à être attentif aux mots et aux lexiques, aux sémantiques et aux registres langagiers que les acteurs déploient. On ne peut que constater que la Lolf, à l'instar d'autres réformes qui se veulent emblématiques, s'est accompagnée de l'émergence d'un nouveau jargon. Le sigle « LOLF » lui-même fait l'objet de nombreuses déclinaisons : le nom « Lolf », tel qu'employé également ici, est aujourd'hui d'usage courant, mais l'on rencontre aussi des dérivés comme « lolfisation », « lolfien », « lolfique » et encore « lolfiser ». Une série d'acronymes et de termes techniques sont devenus courants dans les administrations et ses couloirs bruissent désormais de BOP et d'UO, de PAP et de RAP, de DPT et de RPROG, de « nomenclature matricielle », d'« axe par destination / par nature », de « partenariat public-privé », de « fongibilité asymétrique » et de « justification au premier euro », etc. Au-delà de ces termes techniques relatifs à des objets précis, c'est surtout tout un lexique importé du *New Public Management* qui s'est progressivement établi : des termes comme « pilotage », « stratégie », « objectifs opérationnels », « compétitivité », « performance », « gouvernance », « *benchmark* », « tableau de bord », « indicateur », « déconcentration », « logique de résultats », « transparence », « *outcome* » font aujourd'hui partie du vocabulaire de base au moins jusqu'au niveau des chefs de bureau⁵⁹. Certains ont suggéré qu'il s'agissait là d'une « novlangue » dont la pénétration fournirait un critère pour juger de la profondeur des transformations⁶⁰.

Or, comme nous l'avons dit, les problématisations économisante et politisante épousent l'une comme l'autre ce nouveau lexique – bien que les réalités auxquelles ce lexique est censé renvoyer ne soient pas, dans les deux cas, les

58. Latour (B.), Woolgar (S.), *La vie de laboratoire. La production des faits scientifiques*, Paris, La Découverte, 2008 [1^{re} éd. 1979].

59. Au regard de cette inventivité langagière, il serait intéressant de refaire pour le contexte actuel « l'Encyclopédie des idées reçues et des lieux communs en usage dans les lieux neutres » réalisé par Luc Boltanski et Pierre Bourdieu dans les années 1970, afin d'en évaluer les constantes et les déplacements. Cf. Bourdieu (P.), Boltanski (L.), *La production de l'idéologie dominante*, Paris, Démopolis-Raisons d'agir, 2008. Dans ses travaux récents, Albert Ogien s'oriente dans cette direction. Cf. Ogien (A.), Laugier (S.), *Pourquoi désobéir en démocratie ?*, op. cit.

60. Cf. par exemple les débats animés lors de la séance du 27 janvier 2011, consacrée à « La novlangue du nouveau management public », du séminaire « Politiques des sciences » qui se tient depuis plus de deux ans à l'EHESS (le verbatim de l'ensemble des séances – contributions et débat – est disponible grâce au travail de Michel Barthélémy sur le site <http://pds.hypotheses.org>).

mêmes. Au regard de l'opposition qui caractérisent ces problématisations, l'hypothèse qui s'impose est celle d'un *double langage* de la Lolf et, au-delà, du *New Public Management*, qui rend possible de dire avec des mots identiques des choses tout à fait dissemblables. Pour illustrer ce constat, on se limitera à une brève analyse, appuyée sur deux exemples, visant à montrer comment les mêmes mots peuvent faire l'objet d'un usage politisant aussi bien qu'économisant.

Dans la note, déjà évoquée, de la Directrice de la recherche réclamant le maintien des crédits des allocations de recherche dans le programme 172, on peut lire :

« La position de la DES repose sur le fait que les allocataires de recherche sont en pratique accueillis administrativement dans les écoles doctorales en vue de l'obtention d'une thèse. Ce point de vue privilégie donc la logique de gestion par l'établissement d'enseignement supérieur mais fait l'impasse sur le fait que les travaux de thèse sont conduits au sein d'une équipe de recherche. Elle a donc pour principal défaut de ne pas permettre un affichage politique fort en termes d'orientation scientifique au niveau de l'État au travers des choix qui sont faits en matière de répartition des allocations entre écoles doctorales en fonction de leur qualité et des priorités de la politique scientifique. C'est cette dimension d'affichage d'une politique nationale en matière de formation des compétences scientifiques dont la Nation aura besoin qui justifie principalement le maintien des allocations de recherche dans une action au sein du programme "Orientation et pilotage de la recherche"⁶¹. »

Plusieurs expressions présentes dans cet extrait sont significatives. Tout d'abord, l'expression « affichage politique fort ». L'usage figuré du mot « affichage » permet de le mettre en rapport avec le vocabulaire, très prégnant dans le cadre de la Lolf, de la « lisibilité » et de la « visibilité », voire de la « transparence⁶² ». Mais, en tant que modalité particulière d'un rendre « lisible » ou « visible » ou « transparent », la terminologie de l'« affichage » implique une idée supplémentaire : il s'agit en effet de « signaler », d'« attirer l'attention » et, en même temps, d'« affirmer ». Il est ainsi entendu que la mise en œuvre de la Lolf nécessite d'aller dans le sens d'un tel « affichage » et donc de l'affirmation claire de choix assumés. C'est ainsi qu'il convient ici d'entendre l'adjectif « politique ». Sa juxtaposition aux notions de « pilotage » et d'« orientation », qui sont au cœur du nouveau langage gestionnaire, confèrent à ces termes un sens spécifique. Le « pilotage » fait apparaître la recherche comme l'exécution d'une politique. Et la science doit faire l'objet d'une « orientation » dans la mesure où elle est le fait d'une politique. Voici le cœur de l'argument qui confirme l'option de la politisation choisi par la Direction de la recherche : l'attribution d'allocations

61. Document cité (note 53).

62. Cf. Grossman (E.), Luque (E.), Muniesa (F.), « Economies Through Transparency », in Garsten (C.), Lindh de Montoya (M.), eds, *Transparency in a New Global Order: Unveiling Organizational Visions*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2008.

de recherche pour la réalisation de thèses doctorales serait un instrument politique dans la mesure où il permettrait de signaler la direction vers laquelle il a été décidé que la « science nationale » devait progresser. Or cet argument poursuit l'objectif de désamorcer la contre-argumentation attribuée à la Direction de l'enseignement supérieur. Il s'oppose, lit-on dans l'extrait, au fait de servir une pure « logique de gestion ». La Direction de l'enseignement supérieur accorderait trop de poids à des critères comme l'« accueil administratif » ou encore le « fonctionnement des écoles doctorales ». La gestion est donc renvoyée ici à des questions qui ont trait au « fonctionnement », à l'« organisation », à l'« administration » et non pas à l'« orientation » et au « pilotage ». Dans la terminologie que nous proposons, la position de la Direction de l'enseignement supérieur est présentée sous un aspect économisant.

Prenons un autre exemple. Voici deux extraits tirés de la note d'orientation du Comité interministériel de pilotage de juin 2003 sur la question de l'interministérialité à laquelle il a également déjà été fait référence :

« En revanche, la mission n'est pas le niveau de la spécialité budgétaire et n'a pas de réalité en gestion. La mission ne peut donc être le support opérationnel pour la coordination, le pilotage et la mise en œuvre des politiques interministérielles. »

« Par ailleurs, la constitution de missions interministérielles n'a pas de conséquence en gestion : cela ne donne pas de réponse à la coordination et à la conduite des politiques ou des actions interministérielles. Lorsque des missions interministérielles au sens de l'article 7 de la loi organique sont créées, cela nécessitera tout de même, s'il y a lieu, un travail de coordination des objectifs mettant en œuvre une politique ministérielle⁶³. »

La mission, indiquent ces extraits, « n'a pas de réalité de gestion ». Sa constitution « n'a pas de conséquence en gestion ». Le sens de « gestion » est ici clair : « coordination », « pilotage », « conduite ». Nous reconnaissons, parmi ces mots-clés, ceux qui venaient nourrir le programme qui, dans l'extrait précédent, servaient de véhicule à un « affichage politique fort ». La notion de « gestion » diffère donc ici de l'usage fait dans l'extrait précédent. Si, dans celui-là, l'action de gérer s'opposait à celle d'orienter, de piloter, dans celui-ci, c'est précisément ce rapprochement qui est fait. La « mission » ne sert donc pas à « gérer ». La question qui fait débat, c'est la réalité à laquelle est susceptible de renvoyer la notion de mission telle que proposée par la Lolf. Est-ce, avant tout, une politique, un ensemble de politiques publiques, un cadre dans lequel s'exerce effectivement une politique ? Où bien est-ce d'avantage une manière de présenter clairement des crédits à l'occasion de leur vote ? La note du Comité a précisément pour but de clore ce débat en faisant valoir la seconde option. Elle met ici l'accent sur le fait que la réalité de la « mission » n'est pas celle d'un instrument politique. Elle

63. Document cité (note 38).

se rallie donc à une vision que l'on dira économisante de la mission. La mission n'est qu'une catégorie de l'autorisation budgétaire : elle vise à mettre à plat des informations budgétaires relatives à l'allocation des crédits.

On voit donc ici comment une même terminologie, de type gestionnaire, peut en fonction des situations d'énonciation et du réseau sémantique dans lequel elle prend place osciller entre un sens économisant – « gérer » devient alors l'équivalent de « faire fonctionner », « organiser », « administrer » – et un sens politisant – « gérer » équivaut alors à « piloter », « orienter », « conduire ». Ainsi, sous la surface d'un vocabulaire partagé qui peut donner l'impression d'un accord sur les catégories mises en jeu – chacun s'affirmant également animé par l'« esprit gestionnaire » –, se joue une tension qui confère aux processus observés une propriété remarquable : les mêmes mots peuvent renvoyer à des problématiques opposées. Le sens que véhiculent des mots comme « gestion » (« pilotage » ou « administration »), « visibilité » (« affichage » ou « présentation ») ou « conduite » (« orientation » ou « organisation ») peut donc différer selon les usages et les contextes, révélant ainsi le lexique de la réforme budgétaire dans une irréductible ambiguïté.

« Miracle politique » ?

Comme on le sait, le vote de la Lolf a été salué comme un événement extraordinaire, fruit d'une « conjonction astrale⁶⁴ » exceptionnelle. Remise en cause du « dogme de l'intangibilité de l'ordonnance⁶⁵ » du 2 janvier 1959, adoption rapide de la loi organique, absence d'affrontements partisans, mise entre parenthèses des rivalités entre le Parlement, le Gouvernement et la haute administration : l'accord général qui s'est formé à propos de la réforme participe à conférer à l'adoption de la Lolf l'aura d'un « miracle politique⁶⁶ ». Bien entendu, la rhétorique du prodige ne peut valoir explication. Et plusieurs études ont mis au jour les facteurs qui, à court terme (par exemple, la « cagnotte de Jospin »), moyen terme (par exemple, l'émergence du problème de la dette) ou long terme (par exemple, le précédent de la « rationalisation des choix budgétaires »), ont concouru au vote de la loi et à la réforme qu'elle a initiée⁶⁷.

On peut ajouter un élément supplémentaire, qui tient justement au double langage de la Lolf qui a été identifiée. Pour mener la démonstration, considérons un dernier extrait, tiré du rapport du groupe de travail créé en 1999 à

64. Joxe (P.), « À propos d'une réforme historique », *Revue française des finances publiques*, 76, 2001, p. 31 (l'expression est utilisée sans guillemets).

65. Migaud (D.), Proposition de loi organique relative aux lois de finances, Assemblée nationale, Onzième législature, n° 2540, 11 juillet 2000, p. 5.

66. Suet (P.), « Après la réforme de la LOLF. Un nouveau partage des responsabilités », *Revue française de finances publiques*, 82, 2003, p. 53.

67. Cf. par exemple le dossier coordonné par Philippe Bezes et Marc-Olivier Baruch, « Généalogies de la réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, 120, 2006.

l'initiative de Didier Migaud et présidé par Laurent Fabius, qui a enclenché le processus qui, deux ans plus tard, a conduit à l'adoption de la Lolf. Cet extrait montre en effet comment les deux langages de l'économisation (réduire les déficits) et de la politisation (accroître les possibilités de la décision politique) ont été d'une façon tissés ensemble, de sorte que des intérêts très différents ont pu s'y retrouver et « adhérer ».

« Le Parlement est le lieu privilégié où il peut être débattu de la globalité de la dépense publique, où les limites à la tolérance fiscale des contribuables peuvent s'exprimer et où peuvent se faire les grands arbitrages entre les catégories de dépenses, la désignation des priorités économiques, mais aussi la remise en cause des dépenses ou des actions inutiles. Si les finances publiques donnent le sentiment d'être peu maîtrisées, c'est en partie en raison de la dispersion des centres de décision, de leur cloisonnement et de l'opacité de l'ensemble. L'enchevêtrement des prélèvements et des financements rend difficile, pour le citoyen, d'identifier les centres de responsabilité et accredit l'idée de l'impossibilité d'une régulation politique. Le Parlement doit s'efforcer de faire progresser la réflexion collective sur l'action de l'État – et, plus généralement, de la sphère publique – et sur son coût, en développant sa propre capacité d'expertise pour nourrir le débat public⁶⁸. »

Dans cet extrait, on constate une perspective majoritairement politisante. Elle apparaît dans l'accent mis sur le Parlement comme lieu de « débat » et d'« expression », d'enceinte de définition de « priorités » et d'élaboration d'« arbitrages », mais aussi dans la volonté d'impliquer le « citoyen » et de favoriser la « réflexion collective ». L'économisation n'y est pas pour autant absente. Elle apparaît à travers les notions de « maîtrise » et de « régulation ». La combinaison des deux mouvements se traduit par l'usage caractéristique du « mais aussi ». Au demeurant, d'autres passages du même document sont plus nettement tournés vers l'économisation, en insistant sur l'importance de la « comptabilité », de l'« information », de la « prévision ». Le sens de ces passages apparaît quelques lignes plus loin : « Ainsi, la réduction du déficit et la diminution des prélèvements obligatoires sont, aujourd'hui, des objectifs largement partagés⁶⁹. »

L'association de ces différents éléments témoigne d'un « art d'intéresser » qui repose sur l'amalgame⁷⁰ des problématisations politisante et économisante, en offrant ainsi aux acteurs qui privilégient l'une ou l'autre de s'y reconnaître les uns comme les autres. L'efficacité du texte produit par le groupe de travail se comprend à la lecture des réactions qu'il a suscitées de la part des différents groupes parlementaires, réactions pour le moins contrastées et en réalité

68. « Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, Président M. Laurent Fabius, Rapporteur M. Didier Migaud, Député », t. 1, Assemblée nationale, 1999, p. 122.

69. *Ibid.*, p. 11.

70. Souvenons-nous que le terme apparaît dans le premier document analysé (note 17), dans lequel étaient dénoncés les « divers amalgames dont [l'idéologie gouvernementale] fait l'objet ».

contradictoires, bien qu'elles affirment toutes soutenir le projet de la Lolf. Ainsi, le groupe socialiste se félicite que la réforme envisagée ne saurait faire de la réduction des dépenses une « finalité pour elle-même⁷¹ », alors que pour le groupe UDF, qui soutient également l'initiative, « le fil directeur de la réforme doit rester centré sur l'efficacité de la dépense publique et sur le renforcement des moyens du contrôle⁷² ». Pour le groupe Démocratie libérale, « les obligations comptables [...] doivent donner lieu à un contrôle externe confié à des commissaires aux comptes professionnels et leur respect doit engager la responsabilité personnelle et pénale des agents⁷³ », alors que le groupe communiste se réjouit « que les réformes proposées par le groupe de travail traduisent un changement significatif dans le sens du renforcement des droits du Parlement⁷⁴ ».

Ces exemples parlent d'eux-mêmes et il serait aisé de les multiplier. Il convient toutefois de souligner qu'il ne s'agit pas tant de critiquer une « incohérence » de la part des acteurs ou même leur « irrationalité » : chacun trouve dans la Lolf les raisons de s'y engager. En revanche, ce à quoi aboutit la démarche, c'est à ne pas accorder trop de crédit à l'idée que les choses seraient « courues d'avance ». C'est en ce sens qu'on peut considérer la Lolf comme une épreuve, une épreuve au cours de laquelle l'État s'explique dans ses incertitudes et ses contradictions⁷⁵. C'est très précisément ce qui s'est passé au ministère de la Recherche lorsque face à la nécessité de traduire des préceptes généraux en des dispositions techniques, le double langage a volé en éclats, avec pour conséquence qu'une version de la Lolf l'a emporté sur une autre.

L'« impolitisation » de l'État

En ce sens, le processus décrit est l'indication de l'existence d'une contradiction entre deux figures de l'État qui, bien que pouvant être maintenue jusqu'à un certain degré sous un « voile d'ignorance », installe une tension qui se rend descriptible dans la mise en œuvre de la Lolf et, au-delà, dans l'orientation de l'État dans le cycle politique actuel.

La première figure est celle de l'« État-ministère », en entendant ici ministère au sens ancien de la conception ministérielle du gouvernement, mise en lumière par exemple par Ernst Kantorowicz⁷⁶ : le ministère désigne alors l'institution par laquelle un collectif se gouverne lui-même et se constitue, par là même, en un collectif politique. Cette conception est au fondement de la construction de

71. *Ibid.*, p. 156.

72. *Ibid.*, p. 158.

73. *Ibid.*, p. 160.

74. *Ibid.*, p. 162.

75. Sur l'idée d'« épreuve d'État », cf. Linhardt (D.), « L'État et ses épreuves. Éléments d'une sociologie des agencements étatiques », *Clio@Themis*, 1, 2009.

76. Kantorowicz (E. H.), *Les deux corps du roi. Essai sur la théologie politique au Moyen âge*, Paris, Gallimard, 1989.

l'État moderne⁷⁷. Elle se trouve au cœur des théories de la représentation. Elle a longtemps été abordée dans les termes d'un « mystère » – mystère du « corps politique », de la « personnalité collective » ou de la « volonté générale »⁷⁸. Il ne s'agit pas ici d'opérer un retour mystique et la réalité supposément impénétrable du lien politique mis en jeu par cette conception ministérielle du pouvoir importe peu. Il nous suffit de reconnaître qu'en tant que conception, elle continue encore aujourd'hui à informer la façon dont nous faisons collectivement l'expérience de la politique. En tout état de cause, c'est elle qui alimente dans le cas observé la problématisation politisante de la Lolf, ne serait-ce que dans une forme encapsulée dans des réalités constitutives de la modernité politique comme « les citoyens », le « ministère », la « Nation » et « l'État » auxquelles se réfèrent les acteurs qui y procèdent.

Or il n'est pas difficile de constater que la souveraineté du politique véhiculée par cette conception du lien politique, entouré d'un halo de mystère, qu'il soit décrit dans les termes de l'incorporation ou de la représentation ou du public, ne s'accorde guère avec l'objectif de la « transparence » que d'aucuns veulent voir exprimé dans les tableaux budgétaires, les contrats d'objectifs ou les indicateurs de performance. La « transparence » prend en effet tout son sens dans une autre conception du politique, celle d'un « État-entreprise ». Cette conception n'est pas non plus récente et elle a, elle aussi, accompagné l'édification de l'État moderne⁷⁹. Mais cette conception entrepreneuriale du gouvernement a longtemps été subordonnée à la conception ministérielle. Ce qui distingue la période actuelle, c'est qu'avec l'offensive néolibérale elle gagne en force si bien que l'État-entreprise se pose en rival de l'État-ministère. Cela se traduit, par exemple, dans l'importance que prend aujourd'hui le problème dit du « principal-agent », formulé dans la théorie économique et importé dans la théorie politique⁸⁰. Dans les réflexions qui envisagent l'État sous cet angle, celui-ci est conçu, à l'image de l'entreprise, comme un producteur de biens qu'il propose à des citoyens-usagers figurés comme des « clients », plus exactement encore comme

77. Cf. Martin (F.), *Justice et législation sous le règne de Louis XI. La norme juridique royale à la veille des temps modernes*, Clermont-Ferrand, Fondation Varenne, 2009.

78. Cf. Bourdieu (P.), « Le mystère du ministère. Des volontés particulières à la "volonté générale" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 140, 2001.

79. Cf. Oakeshott (M.), *On Human Conduct*, Oxford, Clarendon Press, 1975. Cf. surtout les travaux que consacre Paolo Napoli à la généalogie politico-juridique de la gestion. Par exemple, Napoli (P.), « Le service public au prisme du discours gestionnaire », in Stanziani (A.), dir., *Dictionnaire historique de l'économie-droit, XVIII^e-XX^e siècles*, Paris, Dalloz, 2007 et Napoli (P.), « Pour une histoire juridique de la gestion », in Bezès (Ph.), Descamps (F.), Kott (S.), Tallineau (L.), dir., *La mise en place du système financier public 1815-1914. Elaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX^e siècle*, Paris, Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, coll. Histoire économique et financière de la France, 2010.

80. Cf. Robison (R.), « Neo-Liberalism and the Market State: What is the Ideal Shell? », in Robison (R.), ed., *The Neo-Liberal Revolution: Forging the Market State*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006. Pour des réflexions particulièrement éclairantes sous ce rapport dans le cadre des réformes de l'État français, cf. ce rapport du Conseil d'analyse économique : Bureau (D.), Mougeot (M.), *Performance, incitations et gestion publique. Rapport*, Paris, La Documentation française, 2007.

des « consommateurs »⁸¹. Mais, à l'instar des actionnaires d'une entreprise, l'État charge, en tant que « principal », des « agences » des opérations productives, agences qui appartiennent à un espace concurrentiel et qui sont liées à l'État par des liens de nature contractuelle : il leur fournit des ressources, mais en retour elles doivent rendre des comptes et démontrer qu'elles ont réalisé les objectifs fixés. Il va de soi, qu'on est très loin, ici, d'une conception de l'État comme d'une institution par laquelle un collectif politique se gouverne lui-même.

Or de nombreux éléments caractéristiques de la Lolf semblent aller très précisément dans le sens de cette conception entrepreneuriale du gouvernement, de sorte qu'un débat s'est développé pour savoir si la réforme marque effectivement le moment d'une « agencification » de l'État français⁸², c'est-à-dire, dans les termes utilisés ici, le passage de l'État-ministère à l'État-entreprise. Ce débat n'est pas tranché. On peut toutefois considérer que l'incertitude qui le fonde est très précisément celle que traduit l'opposition entre économisation et politisation, en tant que deux mouvements opposés et impossibles dont les interactions conflictuelles permettent de rendre compte de la trajectoire de la Lolf au ministère de la Recherche.

La victoire du premier mouvement sur le second qu'on a ainsi décrit amène à conclure sur le constat suivant : lorsqu'on aborde l'État comme une entreprise, sa dimension proprement politique devient incertaine. Pourtant, les théoriciens de l'agence ont la particularité de s'affirmer animés par le projet de redonner à l'échelon politique (le principal) toute son importance, en lui offrant les moyens de mettre au pas, par la mise en concurrence et la contractualisation, une bureaucratie (l'agent) devenue si puissante qu'elle s'est autonomisée. On trouve au demeurant ce raisonnement dans certaines justifications données de la Lolf : celle-ci serait ainsi susceptible de redonner au Gouvernement et au Parlement la capacité de s'imposer face à la bureaucratie des cabinets ministériels et des directions centrales. Or l'argument mobilisé vaut d'être précisé : ce qui est dit, c'est que les hauts fonctionnaires, en étant les seuls aptes à naviguer dans les méandres obscurs de leurs propres instruments, se seraient approprié le monopole de la détermination du réel, en coupant du même coup les instances politiques d'un rapport propre à la réalité. Les nouveaux instruments et procédures budgétaires, dès lors qu'ils sont interprétés dans le sens d'une meilleure « transparence », permettrait donc de faire sauter l'écran que la bureaucratie a introduit entre la réalité et les instances de la décision politique : les ministres, les parlementaires et même le simple citoyen sauraient de nouveau par eux-mêmes de quoi la réalité est faite et seraient ainsi en mesure à nouveau de se déterminer.

81. Cf. Needham (C.), *The Reform of Public Services under New Labour: Narratives of Consumerism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

82. Cf. par exemple Balilari (A.), « Vers la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics », *AJDA*, 13, 2005 ; Abate (B.), « La responsabilité des agents publics envers la société », *Revue française de finances publiques*, 86, 2006.

Mais ce retour de la politique, dans l'exacte mesure où il est conçu comme un retour de la réalité, prend une tournure paradoxale. Car cette réalité est constituée en une pure contrainte d'adaptation. Elle ancre de fait toute action politique dans la nécessité et la réduit par conséquent à un *vouloir nécessaire*⁸³. Or cette conception de la politique s'oppose frontalement à la conception ministérielle de la politique, adossée qu'elle est à l'idée d'un *vouloir souverain*⁸⁴. Sous l'angle de l'État-ministère, la politique de l'État-entreprise se présente ainsi comme une « impolitique », au sens de Roberto Esposito⁸⁵ : elle est absorbée depuis l'extérieur, un extérieur qui, par l'opérabilité de la contrainte budgétaire à tous les échelons, vise à mettre la décision publique à l'abri des incertitudes de la politique représentative. S'il y a une constante qui qualifie la « position de Bercy » aux yeux des acteurs du ministère de la Recherche, c'est d'avoir systématiquement obstrué la possibilité d'introduire d'autres principes de jugement, celles qui tiennent au débat, à la discussion et à la décision en tant qu'elle est l'expression d'une volonté collective. S'il fallait appuyer une dernière fois sur ce sens que revêt la politisation dans le contexte étudié, voici une dernière référence au document dont le raisonnement est parti et qui ne laisse pas de doute sur le fait que ce que l'économisation de la réforme évacue a bien trait à la discutabilité et à la représentativité des décisions budgétaires. On y lit en effet : « Enfin, rien n'est fait pour accompagner la réforme en termes de dialogue social alors qu'un espace de négociation aurait pu être ouvert, du fait notamment de la disparition du PLF des cadres traditionnels en effectifs par corps et en catégoriel, sur l'information à donner aux organismes représentatifs en terme de performance et de budget⁸⁶. »

*

Au terme de ce raisonnement, une conclusion s'impose : les analyses des transformations subies par les États au cours des trente dernières années gagneraient à dépasser le simple constat de l'arrivée massive d'instruments de gestion dans les administrations publiques sous l'effet de l'emprise idéologique du *New Public Management*. Au-delà de ce constat nécessaire, ce sont les prises différenciées qu'offrent ces instruments et les conceptions qui les sous-tendent

83. Cf. Boltanski (L.), *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard, 2009, p. 193-203.

84. Il n'est pas nécessaire de remonter à Rousseau, ni d'invoquer Carl Schmitt, pour illustrer ce trait saillant des conceptions politiques modernes.

85. Esposito (R.), *Catégories de l'impolitique*, Paris, Seuil, 2005. Pour une utilisation empirique des catégories de l'impolitique qui nous semble particulièrement pertinente, saisies non dans le rapport à l'économie, mais au religieux, cf. Piettre (A.), « Conjuguer dans un même espace politique et communauté : l'exemple de l'association "Bouge qui bouge" à Dammarie-les-Lys », in Leclerc-Olive (M.), *Affaires locales. De l'espace social communautaire à l'espace public politique*, Paris, Karthala, 2006.

86. Document cité (note 17).

qui doivent être envisagées, et les voies par lesquelles certaines de ces prises l'emportent sur d'autres. Seule une telle approche peut permettre de mesurer la rupture que ces changements introduisent dans l'histoire longue de l'État. Que les administrations se servent d'instruments de calcul statistique ou gestionnaires n'est en effet pas un fait nouveau⁸⁷. Ce qui est nouveau, en revanche, c'est la façon dont ces instruments *peuvent* modifier, dès lors qu'ils sont saisis et configurés d'une certaine façon, une conception de la politique que la modernité avait fermement articulée à l'État.

C'est en ce sens que la volonté de politisation des nouveaux instruments de gestion que l'on a pu observer dans le cas de la Lolf peut en effet être interprétée comme la manifestation d'une « résistance », qui ne nécessite pas d'être réflexivement conçue comme telle, face à une économetisation qui, bien qu'empruntant les « mêmes » dispositifs et véhiculant les « mêmes » mots, installe pourtant l'action publique dans une tout autre configuration – une configuration qui modifie profondément ce que la notion même de politique veut dire. Or, si ce constat se confirmait, il ne serait pas sans incidence sur l'entendement que nous pouvons avoir, dans nos sociétés, du domaine de la politique. Si l'on admet, en effet, que cet entendement s'est édifié sur des conceptions de la participation, de la représentation et de la citoyenneté qui correspondent aux catégories de ce que nous avons appelé, à la manière d'un raccourci, « l'État-ministère », le type d'évolutions esquissées dans cet article constitue un singulier défi : se confronter à une politique qui – au propre comme au figuré – est *altérée*.

Dominique LINHARDT est chercheur au Groupe de sociologie politique et morale de l'Institut Marcel Mauss (UMR 8178 associant EHESS et CNRS). Il travaille sur la sociologie de l'État avec un intérêt particulier pour ses transformations contemporaines. **Fabian MUNIESA** est chercheur au Centre de sociologie de l'innovation (UMR 7185 associant Mines ParisTech et CNRS). Il travaille sur la sociologie économique et mène actuellement des recherches

sur la performativité des savoirs de management (programme PERFORMABUSINESS qui bénéficie du soutien d'un *Starting Independent Researcher Grant* du Conseil européen de la recherche). Ils ont récemment publié ensemble sur le même sujet : « Trials of Explicitness in the Implementation of Public Management Reform », *Critical Perspectives on Accounting*, 22, 2011.

dominique.linhardt@ehess.fr
fabian.muniesa@mines-paristech.fr

87. Comme l'ont montré les travaux sur les « sciences camérales ». Cf. par exemple, Laborier (P.), Audren (F.), Napoli (P.), Vogel (J.), dir., *Les sciences camérales. Activités pratiques et histoire des dispositifs publics*, Paris, Presses universitaires de France, 2011.