

La managérialisation de l'Etat et de l'administration publique : le cas de la police

Thibault Le Texier (letexier_t A yahoo.fr)
Université de Nice Sophia Antipolis, GREDEG-CNRS

Janvier 2013

Depuis le XVI^e siècle, la croissance des États européens s'est accompagné de la sédimentation d'une rationalité gouvernementale spécifique, que nous appellerons la rationalité régaliennne. Ce mode de gouvernement s'articule aux principes de justice, de légalité, de souveraineté, de sécurité, de centralisation et d'unité. À la fin du XIX^e siècle, une rationalité gouvernementale nouvelle apparaît qui va être mobiliser pour penser et diriger les États européens et américain. Cette logique de gouvernement s'ordonne aux principes d'organisation, de planification, de contrôle, de comptabilité et d'efficacité. Nous la nommerons la rationalité managériale. L'extension de ce nouvel entendement du pouvoir tout au long du XX^e siècle participe de la désacralisation croissante de l'État. Durant les trente dernières années, le pré carré traditionnel de la souveraineté s'est trouvé de plus en plus soumis à cette logique gestionnaire. Ainsi résumée, la distinction entre le principe régalien de justice et l'impératif managérial d'efficacité peut paraître un peu schématique. L'examen du cas de la police et de son rapport ambivalent au droit et à l'efficacité nous permettra de nuancer cette opposition.

La rationalité régaliennne

Poussé sur le devant de la scène de l'histoire à la faveur des guerres de religion qui ensanglantent le XVI^e siècle européen, l'État est le réceptacle de tâches de gouvernement progressivement arrachées à l'Église, à la famille et au seigneur : surveiller, punir, défendre, soigner, éduquer, savoir. L'institution étatique catalyse une rationalité gouvernementale qui repose sur la concentration entre les mains d'un souverain unique d'une autorité suprême et naturellement bonne s'exprimant principalement par des lois à prétention universelle. Cet art de gouverner que nous appelons régaliennne consiste à défendre son peuple contre l'envahisseur extérieur au prix d'une guerre si besoin, à garantir l'ordre public en assurant l'application de la loi et à veiller à sa propre prospérité en favorisant l'accroissement numérique de la population et la circulation des richesses au sein de son territoire. La rationalité régaliennne suppose donc l'usage de la violence physique pour trancher les conflits ainsi qu'une importante machinerie administrative. Les principes de légalité, de légitimité, de souveraineté et d'équilibre en constituent le socle symbolique. La justice est la valeur cardinale de cet imaginaire gouvernemental.

La forme étatique qui se développe en Europe à partir du XVI^e siècle est une création du droit. C'est un État essentiellement juge et juriste. Dans les faits, l'une des premières tâches des États européens naissant consiste à ôter des mains de l'Église les instruments de la justice, qui dans les sociétés féodales dispose d'un pouvoir judiciaire considérable. Cette dynamique de sécularisation et de centralisation de la justice dure plusieurs siècles. En 1840, Tocqueville fait remarquer que moins d'un siècle auparavant, « chez la plupart des nations européennes, il se rencontrait des particuliers ou des corps presque indépendants qui administraient la justice, levaient et entretenaient des soldats, percevaient des impôts, et souvent même faisaient ou expliquaient la loi.¹ » Une loi unique garantie par une hiérarchie unique de tribunaux excluant toute juridiction indépendante est un trait singulier de l'État moderne. Faire régner le droit et imposer la justice constituent deux fonctions régaliennes absolument essentielles et irréductibles en même temps que le fondement de la légitimité de l'État.

À la fin du XVIII^e siècle, à mesure que les droits sont rapportés moins à Dieu qu'à l'homme, une légitimité politique s'affirme en lieu et place de la légitimité religieuse. Assujettissant la loi à un référentiel matériel, ce déplacement ratifie une conception du droit en termes d'intérêts et d'efficacité dont on trouve des traces au XIV^e siècle. Selon cette perspective, la loi tire sa force de sa finalité et de son effectivité plutôt que de son origine ; elle est légitimée au titre de pouvoir coercitif et non en référence à la raison morale. Cette interprétation de la légitimité étatique à partir du jeu des intérêts et du principe d'utilité est défendue par Machiavel, Guichardin, les calvinistes, les rationalistes optimistes, les utilitaristes, les théoriciens de la Raison d'État, les caméralistes, les physiocrates, les jacobins, Saint-Simon, les socialistes utopistes, Marx, les positivistes et une majorité de libéraux².

Toutefois, jusqu'au début du XX^e siècle, quand bien même l'État et le droit sont interprétés en termes utilitaristes et procéduraux, quand bien même l'administration publique adopte certaines techniques commerciales, l'imaginaire régaliennne reste prévalent. L'arithmétique politique qui apparaît au XVII^e siècle est tout entière au service de la puissance des nations ; on peut en dire de même de la statistique jusqu'à ce qu'elle soit utilisée par certains des

¹ TOCQUEVILLE Alexis de, *De la démocratie en Amérique, II*, in *De la démocratie en Amérique, Souvenirs, L'Ancien régime et la révolution*, Paris : Robert Laffont, « Bouquins », 1986, p.637

² OAKESHOTT Michael, *De la conduite humaine*, Paris : PUF, 1995 [1975], p.245 et sq.

premiers sociologues à la fin du XIX^e siècle. Similairement, l'économie reste politique jusqu'à la fin du XVIII^e siècle – soit, selon les mots d'un célèbre professeur de morale, « une branche de la science de l'homme d'État ou du législateur » restreinte au choix des moyens pour atteindre la richesse des nations et de leurs citoyens³. Le mercantilisme et le caméralisme entendent ainsi donner au souverain les moyens de contrôler rationnellement l'activité économique de ses sujets aux fins d'une augmentation de ses recettes. Si l'on peut, à la manière de Werner Sombart, « définir l'État moderne comme une gigantesque entreprise capitaliste dont les dirigeants auraient pour but principal d'«acquérir», c'est-à-dire de se procurer le plus d'or et d'argent possible⁴ », il ne faut pas perdre de vue les finalités régaliennes que servent ces richesses. Du temps même de Frederick Taylor, si l'efficacité industrielle est fortement valorisée, c'est pour ses promesses d'une plus grande justice sociale. L'entreprise privée moderne croît alors sous les encouragements et le contrôle de l'État. Le marchand, le commissaire, le commis et l'ingénieur peuvent gagner en force et en légitimité tout au long du XIX^e siècle, ils demeurent soumis au pouvoir physique et symbolique du souverain et accessoirement de l'officier. Bref, l'État peut bien se montrer managérial dans ses moyens, il reste jusqu'au début XX^e siècle régalien en finalité.

C'est à ce moment que de nouvelles théories politiques reconfigurent la souveraineté étatique à la lumière des principes managériaux. Prenant acte de la récente mue de l'État en une vaste machine aux mains de professionnels salariés dotés de compétences, d'outils et de techniques spécifiques se chargeant des tâches de gouvernement au sein d'administrations centralisées, ces théories ne désenchantent pas en totalité l'État souverain mais elles écornent fortement son orientation régalienne.

En France, l'école du « droit social » fait reposer la légitimité de l'État sur son utilité et sa capacité à remplir ses fonctions plutôt que sur la tradition et la coutume. À ce titre, conseillent les tenants de cette doctrine, la société doit être organisée sur une base non pas juridique mais fonctionnelle. Pour le constitutionnaliste Léon Duguit par exemple, « la puissance publique ne peut point se légitimer par son origine, mais seulement par les services qu'elle rend conformément à la règle de droit.⁵ » L'État est ainsi compréhensible comme une fédération de services publics.

Pour Max Weber, « un gouvernement moderne déploie son activité en vertu d'une «compétence légitime»⁶ ». La légitimité est dite légale, selon sa célèbre distinction, en vertu « de la croyance à la validité d'une *codification* légale et de la «compétence» objective fondée sur l'application de règles instituées de manière rationnelle⁷ ». En d'autres termes, le respect

³ SMITH Adam, *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London: The Electric Book Co., 1998 [1776], pp.494

⁴ SOMBART Werner, *Le Bourgeois : Contribution à l'histoire morale et intellectuelle de l'homme économique moderne*, trad. de l'allemand par le Dr S. Jankélévitch en 1928, Paris : Payot, 1966 [1913], p.85

⁵ DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel, Vol. 1. La règle de droit – Le problème de l'État*, Paris, Fontemoing, 1921, p.vii. Ce passage d'une légitimation par la volonté générale à une légitimation par l'intérêt général a été récemment discuté par Pierre Rosanvallon dans son ouvrage *La Légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris : Seuil, 2008, « Ch. 2. La légitimité d'identification à la généralité »

⁶ WEBER Max, *Sociologie du droit*, trad. de l'allemand par J. Grosclaude, PUF, 2007 [1913], p.29

⁷ WEBER Max, « La profession et la vocation de politique » (1919), in *Le Savant et le politique*, trad. de l'allemand par C. Colliot-Thélène, Paris : La Découverte/Poche, 2003 [1917-1919], pp.111-205, p.120

du principe régalien de légalité ne suffit plus par lui-même à légitimer l'État ; il faut lui ajouter l'effectivité de l'impératif managérial de compétence. Relevant l'importance du « développement de la politique en une “entreprise”⁸ » et la formalisation progressive de savoirs administratifs, le sociologue dessine les grandes caractéristiques d'un art de gouverner managérial qu'il veut valables autant pour les bureaucraties gouvernementales que pour les entreprises, les églises, les partis et les syndicats ; il s'agit de la rationalisation des méthodes et des outils de travail, du descellement de la propriété et du pouvoir ainsi que du passage graduel de la domination directe à la direction médiate. Le succès prochain de cette axiomatique managériale lui semble inévitable⁹.

Les expérimentations bureaucratiques menées et commentées par les Français et les Allemands sont suivies avec beaucoup d'intérêt aux États-Unis. Dès la fin du XIX^e siècle, des penseurs comme Frank Goodnow et le futur président Woodrow Wilson y théorisent l'État à partir de ses fonctions et contribuent à renforcer la prévalence des principes du management d'entreprise au sein de l'administration américaine, tout en conservant une certaine idée de la spécificité de la souveraineté étatique¹⁰. Pour Wilson par exemple, quand bien même l'administration doit « ressembler d'avantage à une entreprise » (*business*), elle reste « l'application systématique et détaillée de la loi publique.¹¹ » En dépit des avancées de la bureaucratie, le principe de justice ne disparaît pas systématiquement derrière l'impératif d'efficacité.

La rationalité managériale

De même que la captation par les souverains européens des fonctions de direction des hommes, alors entre les mains des pères, des évêques et des seigneurs, enfante un nouvel art de gouverner aux XVI^e et XVII^e siècles, la croissance des organes spécifiquement dédiés à l'organisation et à la gestion du travail de grandes masses humaines engendre une rationalité gouvernementale nouvelle, que je me propose de nommer la rationalité managériale.

Selon cet entendement du pouvoir, gouverner consiste moins à punir et à discipliner qu'à normaliser, agencer et contrôler ; moins à rechercher la justice d'une situation que l'ajustement d'un phénomène ; les normes plastiques sont préférables au marbre des lois ; le pouvoir n'est plus lié principalement à un titre, une élection, une réputation, un territoire, une force physique ou une propriété, mais bien plutôt à une capacité, des compétences, un plan et une effectivité. Cette rationalité managériale idéal-typique doit évidemment composer dans les faits avec les rationalités gouvernementales qui l'ont précédée, et l'entreprise s'accommoder d'institutions telles que la famille, l'Église et l'État.

L'efficacité constitue le cœur de la rationalité managériale, « le “bien” élémentaire de la

⁸ *Ibid*, p.142

⁹ « Parlement et gouvernement dans l'Allemagne réorganisée. Contribution à la critique politique du corps des fonctionnaires et du système des partis », mai 1918, in WEBER Max, *Œuvres politiques (1895-1919)*, trad. de l'allemand par E. Kauffmann, J.-P. Mathieu et M.-A. Roy, Paris : Albin Michel, 2004, pp.307-455, p.334

¹⁰ Cf. GOODNOW Frank J., *Politics and Administration: A Study in Government*, with a new introduction by John A. Rohr, New Brunswick, N.J.; London: Transaction, 2003 [1900]

¹¹ WILSON Woodrow, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, vol. 2, n°2, june 1887, pp.197-222, citations p.210 et p.212

science de l'administration, quelle soit publique ou privée¹² », selon l'un de ses illustres panégyristes. Le taylorisme, également appelé la « méthode d'efficacité », vise à l'usage le plus efficace possible du matériau humain. Selon ce paradigme symbolique, la morale n'est plus un pressant critère de jugement mais une variable d'ajustement prise dans un calcul de rentabilité, non plus un héritage de la tradition à conserver mais un paramètre d'action fabricable et modifiable. Ainsi que le résume un consultant proche de Taylor, « l'efficacité ne doit pas être jugée selon des standards préconçus d'honnêteté et de moralité, mais c'est l'honnêteté et la moralité, peut-être, qui sont à reconsidérer et à réviser à l'aide des fondamentaux de l'efficacité.¹³ » Quand le droit et la morale ne sont pas considérés comme de simples moyens au services de finalités managériales, ils sont tout bonnement évacués au profit de standards. Taylor et ses affidés rompent en cela non seulement avec la rationalité régaliennne mais également avec les principes qui prévalaient dans la conduite des affaires au XIX^e siècle, à savoir l'honnêteté, la loyauté, la justice, la bonne qualité, la fermeté, l'audace et la persévérance.

En Europe, durant la seconde moitié du XIX^e siècle, le culte de l'entrepreneur autonome et de la libre concurrence le cède progressivement à l'idéal du bureaucrate professionnel : une carrière hiérarchique stable, des promotions au mérite, le règne de l'expert sur une société efficacement organisée par un État-providence¹⁴. Aux États-Unis, c'est d'abord au niveau municipal que les principes managériaux sont appliqués à l'administration publique. Dès les années 1880, certains réformateurs décrivent l'administration locale comme étant « principalement une entreprise commerciale » (*business agency*) qui pourrait être « plus performante et efficace » si elle était gouvernée par des personnes choisies pour leur « adaptation particulière au travail¹⁵ ». À partir de 1910, la publicité faite au management scientifique et l'appétit de réformes de la classe moyenne provoquent une véritable « vogue de l'efficacité¹⁶ ». Selon une historienne du taylorisme, cet engouement est tel que, dès la décennie suivante, « les concepts liés au management et à l'efficacité avaient sous une forme ou une autre envahi tous les magazines commerciaux, tous les journaux et tous les manuels de gestion domestique du pays.¹⁷ » Des sociétés pour la promotion de l'efficacité surgissent du jour au lendemain sur tout le territoire américain ; des livres, des articles, des conférences appellent de leurs vœux l'efficacité à l'école, dans l'armée, au tribunal, à la maison, dans la famille, dans les sciences et dans le service religieux.

La soi-disant scientificité des principes de gestion mis en système par Taylor semble leur promettre l'universalité. Selon lui, ces axiomes qui ont révolutionné l'industrie « peuvent être appliqués avec les mêmes effets à toutes les activités sociales : à la gestion des nos foyers, à la

¹² GULICK Luther, "Science, Values and Public Administration", in GULICK Luther H. and URWICK Lyndall F. (Ed), *Papers of the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, Columbia University, 1937, pp.189-195, p.192

¹³ EMERSON Harrington, *Efficiency as a Basis for Operation and Wages*, New York: The Engineering magazine, 1919 [1908], p.157

¹⁴ Cf. PERKIN Harold, *The Rise of Professional Society: England since 1880*, London; New York: Routledge, 1989

¹⁵ Cité in SCHIESL Martin J., *The Politics of Efficiency: Municipal Administration and Reform in America, 1800-1920*, Berkeley: University of California Press, 1977, p.8

¹⁶ HABER Samuel, *Efficiency and Uplift: Scientific Management in the Progressive Era. 1890-1920*, Chicago, 1964

¹⁷ MERKLE Judith A., *Management and Ideology: The Legacy of the International Scientific Management Movement*, Berkeley, Calif. [etc]: University of California Press, 1980, p.43

gestion de nos fermes, à la gestion du commerce de nos vendeurs modestes ou importants, à nos églises, nos institutions philanthropiques, nos universités et nos ministères.¹⁸ » Dans le sillage de cet enthousiasme naissent la *Commission on Economy and Efficiency* (1912) et le *Bureau of Efficiency* (1916-1933). Selon l'un de ses historiens, ce dernier représentait « la parfaite application du management scientifique au sein du gouvernement fédéral¹⁹ ». L'utopie d'un gouvernement taylorisé culmine avec l'élection de Herbert Hoover, personnage décrit par un proche de Taylor comme « l'ingénierie incarnée²⁰ ». Elle survit à sa déchéance pour animer le New Deal rooseveltien²¹. L'éphémère mouvement technocratique et les théories de la révolution directoriale, selon lesquelles « le gouvernement est à présent la plus grande de toutes les entreprises²² », en constituent les incarnations caricaturales.

Les deux guerres mondiales offrent aux États européens l'occasion de mettre ou place ou de renforcer des politiques dirigistes selon les principes managériaux de planification et d'efficacité²³. L'économie de guerre est ainsi fortement taylorisée dès 1914. Albert Thomas, socialiste chargé d'organiser la production du matériel de guerre français, déclare alors exemplairement : « La France entière est une immense usine dont j'ai l'honneur d'être à la tête.²⁴ » La Seconde Guerre mondiale offre également aux managers un extraordinaire champ d'expérimentation en matière de recrutement, de planification et de standardisation.

Cette orientation managériale de l'appareil d'État demeure en temps de paix et s'accélère dans certains cas. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, l'ingénieur des mines Henri Fayol explique qu'« entre ces deux sortes d'entreprises » que sont l'État et l'industrie, « il y a des différences de complexité et de grandeur, il n'y a pas de différences de nature [...] et il est naturel que les mêmes principes et les mêmes règles générales président à la direction de ces deux sortes d'organismes.²⁵ » L'année suivante, le président de la République française avoue pour sa part, en exergue d'un ouvrage transposant la doctrine de Fayol à l'administration de l'État : « Je ne conçois pas que l'État puisse se gérer suivant d'autres règles que celles d'une grande entreprise industrielle bien menée²⁶ ».

Après la Seconde Guerre mondiale, la productivité n'est plus le jargon réservé des

-
- ¹⁸ TAYLOR Frederick W., *The Principles of Scientific Management*, New York: Harper Bros., 1919 [1911], p.8
- ¹⁹ LEE Mordecai, *Institutionalizing Congress and the Presidency: The U.S. Bureau of Efficiency, 1916-1933*, College Station: Texas A&M University Press, 2006, p.87.
- ²⁰ Morris Cooke, cité in NOBLE David F., *America by Design: Science, Technology, and the Rise of Corporate Capitalism*, New York: Knopf, 1977, p.286
- ²¹ Cf. KARL Barry Dean, *Executive Reorganization and Reform in the New Deal: The Genesis of Administrative Management, 1900-1939*, Harvard University Press, 1963
- ²² BURNHAM James, *L'Ere des organisateurs*, trad. de l'anglais par H. Claireau, Paris : Calmann-Lévy, « Liberté de l'esprit », 1948 [1941], p.110
- ²³ Cf. RIALS Stéphane, *Administration et organisation : de l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Paris : Ed. Beauchesne, 1977
- ²⁴ Cité in PEITER Henri, « Les patrons, les mutilés de la Guerre et la France. L'attitude du monde des affaires à l'égard de la croissance industrielle et de la stabilité sociale pendant la Première Guerre mondiale », in MURARD Lion et ZYLBERMAN Patrick (Ed), « Le Soldat du travail. Guerre, fascisme et taylorisme », *Recherches*, n° 32-33, pp.433-448, citation pp.444-445
- ²⁵ FAYOL Henri, « L'industrialisation de l'Etat », in *L'Incapacité industrielle de l'Etat : les PTT*, Paris : Dunod, 1921, pp.89-116, p.93
- ²⁶ Alexandre Millerand, in SCHATZ Albert, *L'Entreprise gouvernementale et son administration*, préface de H. Fayol, Paris, Bernard Grasset, 1922

économistes et pénètre le grand public sous les noms de « croissance » et de « développement ». En France, un courant de réforme administrative s'inspirant du taylorisme et de l'administration Hoover entreprend de moderniser l'administration selon les principes managériaux. En 1946 est créé le Comité central d'enquête sur les coûts et les rendements des services administratifs. Le Produit national brut est mesuré pour la première fois en 1947. La procédure de rationalisation des choix budgétaires (RCB), qui subordonne les décisions à un calcul coût-efficacité, est instaurée en 1968 sur le modèle du *Planning Programming and Budgeting System* (PPBS) américain.

La souveraineté désenchantée : *New Public Management* et gouvernance

Tout au long du XX^e siècle, l'activisme économique de l'État favorise sa croissance institutionnelle et, partant, sa comparaison avec les entreprises privées. La bureaucratisation de l'administration et la pénétration des maximes managériales au sein même des discours politiques justifient très tôt la comparaison de l'État avec une entreprise et sa critique en termes gestionnaires, sans toutefois sérieusement ébranler le socle symbolique de la rationalité régalienne.

Après la Première Guerre mondiale, c'est chose faite. D'après l'historien Otto Hintze, s'il a toujours existé bien des ressemblances entre l'État et l'entreprise économique, « il nous a fallu attendre l'effondrement moral et politique qui accompagna la fin de la Grande Guerre pour que se dissipe l'aura ancestrale de l'État et pour que sa noblesse et sa dignité se voient rabaissées au point qu'une telle comparaison devienne tout simplement admissible.²⁷ » Pris dans son aspect de machinerie technique et de pratique codifiable, le gouvernement est de plus en plus envisagé en termes de politiques publiques ; il devient censé de vouloir confier ses tâches régaliennes à des entreprises privées et d'importer dans le secteur public des recettes organisationnelles qui ont fait leur preuve dans le secteur privé.

Depuis le milieu des années 1960, les réformes administratives menées dans les pays anglo-saxons y introduisent des indicateurs de performance et des techniques d'évaluation²⁸. En 1972, le haut fonctionnaire anglais Desmond Keeling décrit le remplacement progressif de l'administration (définie comme « l'examen, dans un domaine de la vie publique, de la loi, de son application et de sa révision »), par le management (entendu comme « la recherche de la meilleure utilisation des ressources dans la poursuite d'objectifs changeants²⁹ »). Il faut cependant attendre les réformes en profondeur de l'État providence menées dans les pays anglo-saxons dans les années 1980 à la faveur des problèmes budgétaires engendrés par les chocs pétroliers pour que l'application des principes managériaux franchisse un nouveau seuil. Sous le nom de *New Public Management* – ou NPM, ou encore (*public*) *managerialism* –, cet élan réformiste pénètre la majorité des pays industrialisés durant la

²⁷ HINTZE Otto, « L'État comme entreprise et la réforme constitutionnelle » (1927), reproduit in *Féodalité, capitalisme et État moderne. Essais d'histoire sociale comparée*, choisis et présentés par H. Bruhns, trad. de l'allemand par F. Laroche, Paris : Maison des sciences de l'homme, 1991 [1897-1931], pp.291-299, p.296

²⁸ SAVOIE Donald J., *Thatcher, Reagan, and Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press, 1994, p.176

²⁹ DESMOND Keeling, *Management in Government*, London: Allen and Unwin for the Royal Institute of Public Administration, 1972, p.34

décennie suivante et se trouve promu à l'échelle planétaire par la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques sous le label de « bonne gouvernance ».

Paradoxalement, le New Public Management entend combattre les maux de la bureaucratie avec les armes du management, alors même que ces deux réalités partagent les mêmes racines symboliques. Ainsi, les théoriciens du NPM subordonnent l'amélioration des performances de l'État à la mise en concurrence des services publics entre eux et avec des organismes privés, au lancement de « partenariats » entre le secteur public et le privé, à la création d'« organisations semi-autonomes » en charge du « volet opérationnel » des politiques, à la « contractualisation » des agents de l'État, à la multiplication des « contrôles financiers et managériaux », au renforcement des « mécanismes participatifs » faisant des usagers des contrôleurs, ou encore à la promotion des compétents et des méritants³⁰.

Exemplairement, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 soumet l'action de l'État français à cette méthodologie managériale qui consiste à remplacer les politiques par des « stratégies » déclinées en « objectifs opérationnels » évalués au moyen d'« indicateurs chiffrés de performance³¹ ». Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la *performance de sécurité* intérieure (LOPPSI 2) est également symptomatique de cette pénétration de la logique managériale au cœur de l'administration publique française. Il ne s'agit pas seulement d'équiper de quelques techniques de gestion à la mode les pratiques de gouvernement régaliennes ; l'activité de l'administration est envisagée explicitement comme une activité de production, la justice constituant par exemple un produit à réaliser le plus efficacement possible et dont la fabrication est évaluable grâce à des indicateurs de performance tels que les délais d'attente, les coûts d'accès ou encore la satisfaction des consommateurs. La diffusion fulgurante du concept de « gouvernance » est un marqueur de cette ouverture du champ régalien à la logique managériale. Dans les faits cependant, les administrations publiques montrent une grande résistance à l'application de ces schémas et leur application demeure toujours partielle.

Les anciens principes politiques ne disparaissent pas mais se trouvent désacralisés pour être exportés hors du champ étatique – et de même que l'État n'est qu'une organisation comme les autres, « l'autorité n'est qu'une forme d'influence parmi d'autres³² », selon un éminent théoricien du management. Pour la Banque mondiale, qui a joué un rôle central dans le succès récent de la notion de gouvernance, s'il fait par exemple sens d'encenser le « participatif », ce n'est point pour des raisons de démocratie ou de liberté d'expression mais parce que « la participation est une question d'efficacité³³ ». Concomitamment, le droit est

³⁰ Cf. notamment OSBORNE David and GAEBLER Ted, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992

³¹ Cf. « La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 », juin 2004, rédigé conjointement par le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la Cour des comptes, le Comité interministériel d'audit des programmes, la commission des finances du Sénat ainsi que la commission des finances de l'Assemblée nationale, http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/guides/guide_performance.pdf

³² SIMON Herbert A., *Administration et processus de décision*, trad. de la troisième édition de *Administrative Behavior*, The Free Press, par P.-E. Dauzat, Economica, « Gestion », 1983 [1945 et 1976], p.135

³³ WORLD BANK, *Governance and Development*, Washington, D. C., World Bank, May 1992,

vidé de toute transcendance pour être intégré à l'arsenal managérial au titre de simple outil aux côtés de normes non-juridiques de plus en plus édictées et sanctionnées par des organisations privées. Le droit n'est souvent plus, selon cette perspective, qu'une norme parmi d'autres.

Le cas de la police

Le cas de la police est intéressant à plusieurs titres. Tout d'abord, la police est un des domaines régalien par excellence. L'essence de l'État consiste à édicter et à faire respecter la loi, par l'usage de la force s'il le faut. C'est le fameux « monopole de la violence physique légitime » dont Weber a fait la principale caractéristique de l'État moderne³⁴. Le terme de *law enforcement* utilisé en anglais pour décrire l'action de la police est à cet égard très explicite.

En même temps, la police étant définie et se définissant souvent elle-même comme capacité d'action, elle est prédisposée à jauger et à être jaugée en termes d'efficacité. Certes, il est généralement reconnu que l'usage de la force par les policiers ne peut pas être essentiellement technique mais doit être en accord avec une appréciation intuitive d'une situation donnée. Toutefois, l'action de la police est soumise par les policiers eux-mêmes à des découpages qui en favorisent l'appréhension en termes d'efficacité. Ne pouvant se contenter de déambuler sans but, les policiers tendent par exemple à circonscrire des tâches bien définies et se fixer des objectifs.

Cette orientation pratique des tâches de police peut également entraîner un rapport instrumental à la loi. La justice n'est alors plus prise comme un principe général mais comme un ensemble d'objectifs et de règles de fonctionnement. La police, selon cette perspective, est un auxiliaire des services de justice plus qu'un service soumis à la valeur « justice ». Les forces de police peuvent ainsi par exemple mesurer leur action à l'aune de leur capacité à produire des affaires pénales et évaluer leur succès sur la base de mesures comme les taux de criminalité ou le nombre de gardes à vue. Comme le dit un sociologue américain qui a servi dans les forces de police de Baltimore, « pour le commissariat, les arrestations sont un moyen de quantifier la productivité et l'efficacité policières³⁵ ». De manière générale, la police tend à encoder les phénomènes auxquelles elle doit répondre sous la forme de qualifications pénales. Le travail policier, dans cette perspective, correspond moins au processus de restauration de l'autorité qu'au maintien d'un ordre essentiellement défini selon des critères judiciaires³⁶. L'éloge de l'efficacité n'est alors souvent qu'une expression de la valorisation de l'action répressive. Dans ces circonstances, il semble justifié d'avancer que les policiers se mettent eux-mêmes en situation d'être jugés en termes d'efficacité.

Et pourtant, être au service de la justice ne signifie pas forcément produire du judiciaire. Par exemple, les arrestations et les mises en garde à vue pour des délits qui ne relèvent pas du

p.27

³⁴ WEBER Max, « La profession et la vocation de politique » (1919), op. cit., p.118 ; *Economie et société, vol. 1. Les catégories de la sociologie*, trad. de l'allemand par J. Freund et alii, Plon, 1995 [1921], pp.96-97

³⁵ MOSKOS Peter, *Cop in the Hood: My Year Policing Baltimore's Eastern District*, Oxford: Princeton University Press, 2008, p.121; cf. pp.145-157

³⁶ DONZELOT Jacques et WYVEKENS Anne, *La Magistrature sociale : enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, Institut des hautes études de la sécurité intérieure, Paris : La Documentation française, 2004, p.97 ; PIEDNOIR Julien, *La Police à l'épreuve des incivilités : la dynamique du désordre*, préface de M. Cusson, Paris : L'Harmattan, 2008, p.125

pénal peuvent être au service d'une recherche d'efficacité qui contredit le principe de justice. Ainsi que l'a caractérisée le Syndicat national des officiers de police en 2009, la garde à vue répond souvent moins aux nécessités de l'enquête qu'à « d'autres besoins : pression statistique et culture du résultat³⁷ ». Il peut également y avoir contradiction entre l'impératif d'efficacité et le principe de justice lorsque le strict respect de la loi est conçu par les forces de police comme un facteur d'inefficacité. Pour les policiers selon lesquels la fin justifie les moyens, l'efficacité peut primer sur la légalité³⁸.

La managérialisation de la police peut également répondre à des finalités très diverses. Aux États-Unis, à partir des années 1910, les partisans de la professionnalisation de la police et de son indépendance vis-à-vis du pouvoir politique y importent des techniques de management issues de l'entreprise privée et les principes de management formulés par des théoriciens comme Frederick Taylor, Henri Fayol et Luther Gulick³⁹. Au contraire, la réforme de la police de New York menée dans les années 1990 sous la direction du Préfet de police William Bratton, qui se considérait « davantage un PDG qu'un Préfet » et affirmait s'inspirer des gourous du management Michael Hammer et James Champy⁴⁰, doit permettre aux autorités politiques de la ville de reprendre en main des services de police jugés trop dilettantes. L'importation de cette méthode en France en 2001 par le Préfet de police Jean-Paul Proust correspond à une perte d'autonomie des forces de police, sommées de remplir des objectifs fixés par le gouvernement. Ce qui est ainsi recherché, ce n'est pas la soumission à une règle de droit générale mais l'initiative selon des critères prédéfinis qui sont ceux d'une politique donnée (lutte contre le terrorisme, contre l'insécurité routière, etc.).

La mise en place d'indicateurs à presque tous les échelons de la hiérarchie policière, la nécessité de rendre des comptes, la formulation d'objectifs chiffrés et l'octroi de primes en cas de réalisation de ces objectifs ne visent pas seulement à orienter l'action des forces de police mais également à motiver celles-ci. L'un des pionniers de la sociologie française de la police estime à ce titre que Compstat a peu d'effet direct sur le crime et que « son efficacité résulte entièrement dans le fait qu'elle sert à mobiliser les policiers de terrain⁴¹ ». Ceci étant dit, rappelons que, dans la concurrence féroce entre services, les indicateurs de performance

³⁷ Cité in « Fouilles corporelles et usages des menottes trop fréquents », *LeFigaro.fr*, 30/11/2009, <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2009/11/30/01016-20091130ARTFIG00412-fouilles-corporelles-et-usages-des-menottes-trop-frequents-.php> ; cf. aussi MUCCHIELLI Laurent, « Comprendre l'explosion des gardes à vue », *Médiapart*, 18/02/2010, <http://blogs.mediapart.fr/edition/police-co/article/180210/comprendre-lexplosion-des-gardes-vue>

³⁸ JOBARD Fabien, *L'Usage de la force par la police dans les pays anglo-saxons : état des travaux : rapport*, Paris : S.I. : s.n., 1994, p.229

³⁹ MORE Harry W., VITO Gennaro F., WALSH William F., *Organizational Behavior and Management in Law Enforcement*, 3rd ed., Boston; Columbus; Indianapolis: Pearson Prentice Hall, 2012, p.8 ; CRONKHITE Clyde L., *Law Enforcement and Justice Administration: Strategies for the 21st Century*, 2d ed., Burlington, MA: Jones & Bartlett Learning, 2013, p.89 ; voir les écrits des premiers théoriciens américains de l'administration de la police : FULD Leonhard Felix, *Police Administration: A Critical Study of Police Organisations in the United States and Abroad*, New York: Putnam, 1909 ; FOSDICK Raymond Blaine, *Police Administration*, Cleveland, 1921 ; WILSON O. W., *Police Administration*, New York: McGraw-Hill, 1950, notamment p.27

⁴⁰ DIDIER Emmanuel, « “Compstat” à Paris : initiative et mise en responsabilité policière », *Champ pénal*, Vol. VIII, 2011, §2, <http://champpenal.revues.org/7971>

⁴¹ MONJARDET Dominique, *Notes inédites sur les choses policières, 1999-2006. Suivi de Le sociologue, la politique et la police*, sous la direction d'A. Chauvenet et F. Ocqueteau ; Paris : La Découverte, 2008, p.57

sont un outil de légitimité que les agents peuvent brandir davantage que subir.

À l'inverse, se contenter d'invoquer la justice et d'appeler les policiers à la vertu peut être un moyen, pour la hiérarchie policière, de se défaire de ses tâches d'encadrement, d'organisation, de formation et de mise en cohérence de moyens et des missions. En d'autres termes, la promotion du principe de justice peut cacher un désinvestissement des tâches d'organisation. Dans cette perspective, l'invocation du principe d'efficacité peut marquer à l'inverse un intérêt salutaire pour l'exécution pratique des tâches, les méthodes de travail ou encore l'organisation des services et le contrôle des missions.

La police a donc un rapport fondamentalement ambivalent aux principes de justice et d'efficacité. La loi étant à la fois le fondement et l'outil de l'action policière, il n'est pas toujours évident d'être juste et efficace à la fois⁴². Le cas de la police montre que l'opposition entre le principe régalien de justice et l'impératif managérial d'efficacité prend dans les faits la forme d'un mariage de raison.

Conclusion

De même que la managérialisation de la police française ne date pas de 2002, l'État et le droit modernes sont habités depuis leur formation par la logique de l'efficacité. Ce qui a véritablement changé au cours du XX^e siècle, c'est que l'efficacité constitue non seulement le moyen mais aussi la fin des sociétés modernes et leur principe de jugement ; c'est l'efficacité qui mesure de plus en plus le progrès social au détriment de préoccupations pour la justice. En un sens, qu'importe désormais que l'on soit injuste tant qu'on est efficace.

Cette promotion du principe d'efficacité n'est pas spécifique aux administrations publiques mais semble toucher l'ensemble des institutions des sociétés occidentales. Pour prendre un cas extrême, on assisterait également à une managérialisation de la délinquance. Là où font défaut les entreprises légitimes tendent à se développer des entreprises qui, pour être illégitimes et hors-la-loi, n'en sont pas moins souvent bien organisées et efficaces⁴³. La structure et l'administration des gangs américains peuvent par exemple refléter celles de n'importe quelle entreprise⁴⁴.

Au-delà de ces principes de justice et d'efficacité, c'est l'ensemble des valeurs qui infusent les sociétés occidentales qui semble avoir pivoté tout au long du XX^e siècle. Les notions managériales d'organisation et de contrôle constituent par exemple aujourd'hui des principes souvent plus prégnants que ceux hier célébrés de loyauté, d'ancienneté, de force physique et de parenté. Et toutes sortes de commentateurs réussissent quotidiennement l'exploit, hier impensable, de parler politique sans utiliser les notions ni de public, ni de gouvernement, ni de nation, ni de territoire, ni de pouvoir, ni de souveraineté, mais au seul moyen des termes de procédure, de projet, d'organisation, de contrôle, de décision, de gestion et d'efficacité.

⁴² *Ibid*, p.54 et p.164

⁴³ WACQUANT Loïc, *Parias urbains : ghetto, banlieues, Etat*, trad. de l'anglais par S. Chauvin, Paris : La Découverte, 2006, pp.73-74

⁴⁴ VENKATESH Sudhir, *Dans la peau d'un chef de gang*, traduit de l'anglais par D. Gamboa, Paris : Ecole des loisirs, 2011 [2008], pp.46, 74, 88 et 281 ; BOURGOIS Philippe, *En quête de respect : le crack à New York*, trad. de l'anglais par L. Aubert, Paris : Seuil, 2001 [1995], p.115