

Florence Descamps

Exposé de soutenance d'habilitation à diriger des recherches

EHESS 21 novembre 2014

Garant : Patrick Fridenson

Histoire orale, histoire des savoirs, histoire des pouvoirs

La question de la réforme de l'Etat en France au XXème siècle

Faut-il réformer l'Etat ? Pourquoi réformer l'Etat ? Comment réformer l'Etat ? Peut-on réformer l'Etat ?

Quatre questions anxiogènes qui dessinent les contours de cette nébuleuse conceptuelle qu'il est convenu d'appeler *la réforme de l'Etat*, notion polysémique et arborescente s'il en est, dont les sciences sociales ont daté l'apparition pendant la Grande Guerre ou au lendemain de la sortie de guerre. L'émergence et la publicisation de la question de la réforme de l'Etat, qui constitue une construction autant rhétorique que politique, dévoilent un changement structurel de longue portée, celui de l'ébranlement en profondeur de l'ancien modèle étatique hérité du XIXème siècle libéral. Elles annoncent en ce début des années 1920 la naissance incertaine et hésitante d'un nouveau type d'Etat, en même temps qu'une recomposition de ses liens avec l'économie capitaliste, le marché et la société.

La question de la réforme de l'Etat en France, dont on repère les poussées de fièvre tout au long du XXème siècle, a donc partie liée avec la croissance quantitative et qualitative de l'Etat et de son emprise sur la société, avec la transformation d'un Etat régalien et délibérément restreint en un Etat directeur, interventionniste, intégrateur, protecteur et planificateur. Or ce changement structurel qui s'étend sur l'ensemble de notre période, ne va pas de soi et rencontre des résistances dans le corps politique, dans la société et jusque dans l'Etat lui-même. La réforme de l'Etat est donc une question éminemment politique. Elle est politique, car elle pose la question du pouvoir et des pouvoirs. Elle est politique car elle pose la question de la « gouvernementalité » (Michel Foucault), c'est-à-dire la capacité à inventer un nouvel art de gouverner les hommes et les choses, dans un contexte où les conditions de prospérité et de sécurité collective sont à redéfinir. Elle est politique parce qu'elle parle de la

contrainte que l'Etat fait peser sur les autres acteurs politiques, économiques et sociaux et de sa capacité à imposer ses propres règles. Elle est politique enfin, car elle est portée par des forces politiques bien identifiables dans chacune des trois séquences chronologiques que nous avons distinguées.

Dans notre période, ce sont donc le sentiment de désajustement ou de déphasage entre l'Etat et les nouveaux besoins de la société et des individus, ainsi que les tensions politiques autour de la redéfinition du rôle de l'Etat et d'un nouvel art de gouverner, qui érigent l'Etat, son organisation, son financement et sa gestion en problème, et en problème à résoudre.

Dans le sillage des analyses un temps oubliées de Pierre Renouvin, premier historien de la « prolifération » et de « l'extravagante végétation » de l'Etat de guerre, les sciences sociales n'ont pas manqué de repérer cette « passion française » qu'est la réforme de l'Etat, à l'instar de la question scolaire par exemple. Elles se sont attachées depuis la fin des années 70 à restituer, par une démarche généalogique, les formes discursives et institutionnelles qu'a prises la réforme de l'Etat au cours du XX^{ème} siècle, à décliner ses différentes versions ministérielles ou administratives dans l'espace étatique, à analyser sa cristallisation en politiques publiques – notamment sous la V^{ème} République – et à étudier sa forme monocratique administrative la plus achevée lors de l'édification de « l'Etat français » sous Vichy.

De la fin de la Grande Guerre aux années 60, quatre régimes politiques se succèdent. Cette instabilité traduit la quête tâtonnante d'institutions adéquates et d'un nouvel équilibre des pouvoirs, autant que la recherche d'une nouvelle gouvernance ou d'une nouvelle organisation étatique. Mais délaissant momentanément la question des finalités, la réforme de l'Etat décline à partir de l'entre-deux-guerres une version administrative, instrumentale, qui se focalise sur les solutions techniques à apporter aux dysfonctionnements de l'Etat hérité du passé et sur l'invention de nouveaux dispositifs capables d'accompagner sa transformation. La réforme administrative pose dès lors la question du diagnostic et des techniques de gouvernement mobilisables, c'est-à-dire la question des savoirs dans l'Etat et sur l'Etat. Elle pose aussi celle des experts-techniciens capables de concevoir ou de conduire ces changements. En dernier ressort, elle pose la question des pouvoirs capables de les négocier et de les imposer, et plus particulièrement celle d'un pouvoir administratif en tentation d'émancipation et d'autonomisation.

Ayant dégagé les enjeux de la question de la réforme de l'Etat, je me propose maintenant d'exposer devant vous la définition de mon objet d'étude, *la réforme de l'Etat selon Rivoli*, la démarche qui a été la mienne, les sources que j'ai utilisées, les résultats de ma recherche et quelques projets d'avenir.

A cette histoire en cours de la réforme de l'Etat, j'ai souhaité apporter ma contribution, en choisissant un *point de vue* particulier, non pas celui des « prophètes », des théoriciens de l'Etat ou de ses détracteurs, pour la plupart situés hors de l'administration ou sur ses marches, mais celui des praticiens de l'Etat, ces administrateurs du parti *réformiste* et *réaliste*, qui, depuis la « salle des machines » de l'Etat central, ont entrepris dans l'exercice anonyme et routinier des bureaux de « réinventer l'Etat » et tenté d'inscrire le changement dans la réalité.

Le choix du ministère des Finances, qui constitue mon entrée dans l'appareil administratif, répond à des motivations qui ne sont pas simplement d'opportunité. Certes, j'ai passé sept années dans ce ministère, mais les véritables raisons sont d'ordre scientifique. La première raison tient à la place spécifique qu'occupe ce ministère dans l'Etat central. Il est le seul département ministériel autorisé à prélever au profit de l'Etat l'argent privé, soit par la voie fiscale grâce à des pouvoirs exorbitants hérités de l'Ancien Régime, soit par l'emprunt et la mobilisation de l'épargne. Seul ministère en charge de la ressource financière et revendiquant cette supériorité, il est aussi celui qui, en interaction avec le Parlement, est chargé de mettre à disposition du gouvernement cet argent privé devenu désormais public et « à-dépenser ». Compte tenu de ce positionnement spécifique à la croisée de l'argent privé et de l'argent public, je considère que le ministère des Finances est un acteur clef de la mutation d'un Etat restreint et peu dépensier - du moins en temps de paix - en un Etat providence, dépensier, investisseur et planificateur. Il est aussi un poste d'observation privilégié pour mesurer l'antiétatisme et l'acceptation progressive de l'extension de l'Etat ; enfin, il est un lieu majeur pour étudier les efforts mis en œuvre par ce même Etat pour penser et maîtriser sa propre transformation.

A cet égard, mon hypothèse est que, 1° suite au double traumatisme des deux guerres mondiales et de la crise de 1929 en matière de finances publiques, face à l'irrépressible croissance des besoins de la société contemporaine, le ministère des Finances, qui, à la veille de 14, était un nain administratif sans prééminence ni pouvoir de coercition sur les autres départements ministériels, entreprend d'élaborer son propre modèle de réforme de l'Etat, à

caractère obsidional, *fondé sur le contrôle*, 2° que par l'invention d'outils de gestion contraignants, il tente de l'imposer à l'ensemble des administrations publiques et 3° qu'en retour, il se construit en acteur central de la réforme administrative et de la modernisation de l'Etat.

La deuxième raison de mon choix des Finances est que tout au long de ma recherche, j'ai pu m'appuyer sur un ensemble de travaux menés depuis les années 1990 sur la direction de l'économie par les Finances et qu'à partir de ce socle bien établi, j'ai pu me permettre d'explorer l'*autre* ambition du ministère, à savoir la direction de l'Etat lui-même. De sorte qu'en écho à la « conversion » des Finances à l'économie - identifiée par Michel Margairaz, j'avance l'hypothèse complémentaire dans la période d'une *conversion* des Finances à la gestion, au sens moderne du terme, c'est-à-dire à la mesure et au contrôle de l'efficacité et de l'efficacités. Plus de dix ans après la LOLF, on peut d'ailleurs se risquer à dire que le processus de conversion amorcé au cours des années 60, est loin d'être achevé.

Ce sont précisément la longueur et la lenteur des processus de réforme qui m'ont conduite à faire le choix – toujours périlleux – de la longue durée et de bornes chronologiques espacées de 60 années. Ces bornes chronologiques m'ont permis d'étudier dans toutes leurs sinuosités des processus de réforme qui se sont étirés sur plusieurs décennies et de restituer la difficile circulation des idées et des savoirs. Elles m'ont aussi permis de faire intervenir quatre générations successives de hauts fonctionnaires réformateurs, dont les trajectoires individuelles se chevauchent, s'inscrivent dans des filiations doctrinales et institutionnelles de longue durée, ou au contraire s'affrontent dans des compétitions d'idées, de corps, de savoirs et d'institutions cristallisées.

Afin de nourrir mon hypothèse de l'élaboration d'un modèle spécifique de la réforme de l'Etat par les Finances, j'ai limité mon objet d'étude aux principales institutions en charge de la dépense, le ministère des Finances et la Cour des Comptes, ainsi que les organes de la réforme de l'Etat placés dans leur orbite directe comme les comités d'économies budgétaires ou le CCECRSP. Au sein du ministère des Finances, j'ai privilégié la direction du Budget, en dilatation continue dans notre période en dépit de circonstances parfois contraires et principale actrice de cette ambition réformatrice. Mais la mise en place d'un modèle Finances du *contrôle* peut se repérer dans bien d'autres secteurs de la Rue de Rivoli, tels qu'à la direction du Trésor le contrôle du crédit, de la dette ou du financement des entreprises, à la

direction générale des Impôts le contrôle fiscal, à la direction générale des Prix ou de la Concurrence le contrôle des prix ou des ententes, ou encore le contrôle des marchés publics, le contrôle des entreprises publiques, le contrôle des collectivités locales, le contrôle des salaires ou la mise en place d'une politique des revenus au milieu des années 1960...

Afin d'étayer mes hypothèses, j'ai mobilisé quatre types de sources : des archives publiques, des sources imprimées, des archives privées, des archives orales. Nos archives publiques sont de plusieurs types : les premières, celles des cabinets ministériels, sont des archives de l'expertise en action et de la décision. Les deuxièmes sont les archives des services budgétaires qui laissent transparaître la lente imposition des nouvelles contraintes de gestion et leur non moins lente inculturation par les ministères dépensiers. Les troisièmes sont celles des institutions de contrôle à proprement parler. A ces dernières, nous avons ajouté les archives d'une administration de mission, celles du Commissariat à la Productivité, et celles de la direction du Personnel et des Services généraux, actrice et mémoire sociale et administrative des Finances et de la réforme de l'Etat, y compris par-delà le périmètre de la Rue de Rivoli. Pour les sources imprimées, outre les rapports de contrôle publiés, j'ai dépouillé la revue *L'État Moderne*, qui propose dans les années 30 un modèle alternatif de la réforme de l'Etat selon Rivoli, mais *vu des Impôts*, à une époque où le pôle budgétaire est encore peu structuré. Descendant jusqu'au niveau du chargé de mission ou de l'administrateur, j'ai eu le bonheur de trouver des archives individuelles très fines, jusque dans une institution où nous ne les attendions pas: l'EHESS.

Par ailleurs, je ne serais pas devant vous si je n'avais suscité, recueilli, écouté et utilisé plusieurs dizaines de témoignages oraux, conservés par le Comité pour l'histoire économique et financière. Cette pratique a constitué pour moi une véritable expérience d'immersion, comparable à celle que connaît l'ethnologue pendant ses périodes d'observation participante. C'est par la source orale que je suis venue à l'histoire de l'administration, c'est par la source orale que je suis entrée en terres rivoliennes et plus particulièrement à la direction du Budget, puisque mon tout premier entretien biographique fut en 88 celui de Roger Goetze, directeur du Budget de 49 à 56. Mais ma dette envers l'histoire orale ne concerne pas seulement le choix de mon terrain d'enquête ou de mon objet d'étude, mais également mon parti pris épistémologique. Celui-ci consiste dans le choix d'écouter et de prendre au sérieux ce que disent les acteurs d'eux-mêmes, des autres, de leur action, de leurs croyances et des rapports de pouvoir dans lesquels ils se trouvent enserrés, et ce jusque dans leurs inexactitudes ou leurs

occultations. Enfin, la pratique des entretiens m'a dévoilé la capacité qu'ont les organisations de secréter, d'une part des points de vue et des pratiques alternatives, et d'autre part, une culture et une mémoire collective, ce qui ouvre la possibilité, dans certains cas, de constituer cette dernière en patrimoine immatériel.

C'est cette intuition de la fécondité des liens entre mémoire, histoire et patrimoine qui m'a conduite à développer des activités d'expertise et d'ingénierie auprès des organisations publiques ou privées, notamment dans le cadre des comités d'histoire. Soucieuse d'articuler demande sociale en histoire, offre savante, commémoration et vulgarisation, j'ai cherché à définir les critères et les méthodes permettant à ces structures d'intermédiation de s'acclimater de façon durable, tout en préservant pour la recherche les conditions d'une juste distance critique.

Quels sont les résultats de ma recherche ?

Précisons d'emblée que ce travail n'est ni exhaustif ni clos et que des investigations complémentaires devront être menées pour combler les manques. D'autre part, l'état parfois fragmentaire de notre recherche rend compte de la discontinuité de la réforme administrative aux Finances, de l'hétérogénéité de ses inspirations et surtout du caractère inégal de ses résultats.

Au sein de l'Etat, dans notre période, le système financier public entre en expansion ; il connaît des processus de segmentation, de différenciation, de spécialisation, et construit à la fois ses savoirs, ses outils et ses pouvoirs. A partir de l'édification d'une expertise à caractère comptable, en concurrence avec la Cour des Comptes qui connaît un réveil notable dans l'entre-deux-guerres, le ministère des Finances entreprend de s'ériger progressivement, patiemment et discrètement, en une instance de rationalisation, de contrôle et de réforme administrative au sein du nouvel Etat expansionniste. Il y parvient partiellement, à la faveur de « moments » historiques particuliers, de durée inégale, au cours desquels il prend la main, mais jamais de façon définitive. Il élabore au lendemain de la Grande Guerre des outils de gestion qui lui permettent de connaître la circulation des flux financiers publics et d'en suivre la répartition ainsi que la consommation budgétaire. Dans un deuxième temps, il cherche à contrôler la dépense publique en plaçant en amont des verrous à divers nœuds de la chaîne dépensière ; enfin, il s'attache à connaître les personnels et à contrôler en aval les résultats de l'action des administrations publiques, c'est-à-dire la gestion de l'Etat tout entier, sachant que

parallèlement, il s'attache à contrôler l'activité des acteurs économiques et individuels par le crédit, la monnaie et la fiscalité.

A l'intérieur de ce modèle de réforme selon Rivoli, on distingue trois répertoires, qui s'enrichissent chronologiquement et de façon incrémentale. On passe ainsi d'un premier répertoire budgétaire compressif, structurel, très robuste, « *il faut réduire l'Etat* », métaphoriquement désigné sous la figure du rabot, de la hache et de la guillotine, à un éphémère répertoire gestionnaire « *il faut améliorer l'efficacité et la productivité de l'Etat* », pour terminer dans les années 60 par un troisième répertoire managérial plus sophistiqué « *il faut accroître l'efficacité de l'Etat* », qui peut apparaître moins brutal que le premier mais n'en est pas moins coercitif. L'imposition de chacun de ces répertoires, en apparence divergents mais qui sont autant de variations sur le thème du contrôle et qui viennent en surimpression d'un répertoire matriciel comptable sans lequel les autres n'existeraient pas, fait l'objet d'un long travail de négociation, voire de lutte, avec les autres institutions financières et les autres acteurs gouvernementaux. D'ailleurs, à la fin de notre période, le modèle managérial de la RCB, innovation gestionnaire conçue de bout en bout par les Finances, est rejeté par l'ensemble des acteurs du système étatique, y compris par l'un de ses propres initiateurs. La réforme administrative selon Rivoli, compte tenu des résistances qu'elle suscite, ne suit donc pas un mouvement linéaire ni cumulatif, elle connaît des poussées, des stagnations et des régressions. Mais elle se nourrit d'innovations gestionnaires permanentes, qui proviennent autant de l'intérieur, de l'extérieur, d'en-haut ou d'en-bas, que des marges-frontières du ministère

Quels résultats peut-on tirer de notre étude en ce qui concerne l'histoire des pouvoirs ? Trois principalement.

1° L'impact déterminant des guerres. La Première Guerre mondiale, la Seconde guerre mondiale, la guerre d'Algérie ont une forte intrication avec la réforme de l'Etat, car elles obligent l'Etat à intervenir de façon autoritaire ou directive, parce qu'elles modifient en profondeur les « cadres mentaux » des acteurs et parce qu'en créant la contrainte budgétaire, elles obligent le ministère des Finances à transformer ses structures et ses méthodes de gestion.

2° Les travaux d'histoire économique des 25 dernières années ont établi que l'impératif de la modernisation a guidé la transformation de l'économie française après 1945. Nous pensons

que cette injonction s'est également appliquée à l'administration et à la gestion de l'Etat. Les hauts fonctionnaires modernisateurs, trempés dans l'épreuve de la Seconde Guerre mondiale et de l'Occupation, sont très nombreux Rue de Rivoli. Appuyés sur leur expertise financière, trésoriers ou budgétaires, ils s'érigent en entrepreneurs de réforme et oeuvrent depuis l'intérieur de la « machinerie » financière de l'Etat, pour le transformer et améliorer son action.

3° L'organisation du pouvoir budgétaire et du pouvoir de contrôle des Finances se heurte dans une première phase à la concurrence de la Cour des Comptes, puis de façon plus aiguë, à la mise en place du pôle politique et gouvernemental de la Présidence du Conseil. Il s'ensuit entre Rivoli et Maignon une compétition structurelle, qui émerge sous Vichy, s'épanouit sous la IVème République, franchit un palier en 1958-1962 et atteint son point d'acmé dans notre période entre 1969 et 1972 autour de la maîtrise de la RCB. Cette compétition se cristallise autour de la réforme de l'Etat et du contrôle de la Fonction publique, car l'enjeu en est bien le contrôle de l'Etat et le contrôle sur l'Etat.

En ce qui concerne l'histoire des savoirs, on peut retenir trois éléments également.

1° A côté d'une science juridique des finances publiques édifiée patiemment depuis le XIXème siècle autour du droit comptable et budgétaire, s'élaborent progressivement dans les institutions financières de nouveaux savoirs de gouvernement, qu'on pourrait regrouper sous le terme de *gestion publique*, qui invente des années 1930 aux années 1960 des outils de gestion de plus en plus diversifiés, en matière de comptabilité, de personnels, de rémunérations, d'organisation et de contrôle. Cette science pratique forgée en interne par des hauts fonctionnaires qui veillent à en garder le monopole n'exclut pas la circulation d'idées, des emprunts et des échanges avec des savoirs externes construits par des juristes, des hommes d'entreprise, des syndicalistes, des ingénieurs, des économistes ou des sociologues. A la fin de notre période, du fait de l'enlisement de la RCB, la gestion ne parvient cependant pas à se constituer en science auxiliaire de gouvernement. On n'en constate pas moins la progression constante de la culture du chiffre aux Finances, d'autant plus qu'à partir du milieu des années 1960, la primauté du droit semble s'effacer devant la science économique, qui étend son empire depuis l'INSEE et la direction de la Prévision.

2° Tout en cherchant à construire leur propre modèle de gestion, les institutions financières publiques n'ignorent pas les exemples étrangers ; elles s'inspirent notamment du modèle

italien ou anglais, puis après 1945 du modèle américain. Résistant dans un premier temps au prix de revient des ingénieurs et à l'organisation scientifique du travail, l'administration des Finances finit dans les années 1950 et 1960, sous l'impulsion d'une poignée de modernisateurs, par introduire une version du budget fonctionnel, une expérience de productivité administrative fondée sur l'Organisation et Méthode, un recours contrôlé aux cabinets de conseil et une adaptation du PPBS américain, même si la RCB peut fermement revendiquer ses origines françaises.

3° Le choix de recourir dans les années 1960 à la sociologie, notamment croziérienne, pour la réforme de l'Etat constitue une étonnante et unique expérience rue de Rivoli. Elle prend place dans une séquence rationaliste, optimiste, généreuse, progressiste et planificatrice qui occupe la quasi-décennie des années 1960, mais que Mai 68 fragilise. On y voit un ministère des Finances qui refuse de laisser au Commissariat au Plan le monopole du recours aux sciences sociales et de la prospective et qui se préoccupe, non seulement de connaître la société, mais aussi de se connaître lui-même et de connaître l'Etat pour améliorer sa gouvernabilité.

Pour conclure, en me lançant dans ce travail, je souhaitais relever le défi d'une histoire administrative, trop souvent déconsidérée, d'une histoire administrative qui ait du relief et de l'épaisseur, loin des aplats du *Bottin administratif*, qui sache varier les jeux d'échelles dans l'espace et dans le temps, depuis la micro-durée d'un plan de redressement budgétaire jusqu'à la longue durée de la poussée du contrôle, en passant par la moyenne durée d'une carrière de haut fonctionnaire. Le défi complémentaire, du fait du choix du ministère des Finances, était de parvenir à se frayer une « petite voie » au sein d'une histoire des finances publiques, qui ne soit pas qu'une histoire de flux et de masses financières, pas qu'une histoire de textes législatifs ou réglementaires, mais une histoire humaine, politique et sociale des institutions financières publiques, de leurs acteurs et de leurs stratégies.

21 novembre 2014.

Florence Descamps