



HAL
open science

L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et Etat

Marie-Laure Salles-Djelic

► To cite this version:

Marie-Laure Salles-Djelic. L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et Etat. *Politiques et Management public*, 2004, 22 (2), pp.1 - 17. hal-01892008

HAL Id: hal-01892008

<https://sciencespo.hal.science/hal-01892008>

Submitted on 10 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ARRIVÉE DU MANAGEMENT EN FRANCE UN RETOUR HISTORIQUE SUR LES LIENS ENTRE MANAGÉRIALISME ET ÉTAT

Marie-Laure DJELIC*

Résumé

La managérialisation de la sphère publique est aujourd'hui dans l'air du temps. La réforme de l'Etat semble passer par l'importation et l'appropriation des pratiques et de l'esprit du management - avec promesse à la clef d'une plus grande rationalité et d'une meilleure efficacité. En faisant un retour en arrière sur le contexte et les conditions de l'arrivée du management en France après la deuxième guerre mondiale, cet article offre une autre perspective sur les développements contemporains. Le management, au sens moderne que l'on donne à ce terme, est à l'origine américain. Il est importé/exporté en France dans les années qui suivent la deuxième guerre mondiale, dans un contexte local de remise en cause profonde des institutions économiques et sociales d'avant guerre. L'Etat et les institutions publiques et semi-publiques sont alors les éléments moteurs du processus de transfert. A l'époque, la sphère publique modernise le secteur privé - en particulier en lui imposant une révolution managériale. Les développements contemporains sont, de fait, les conséquences directes et indirectes du processus déclenché alors - un effet boomerang pour l'Etat français de son initiative lointaine de "modernisation" de l'économie et de l'industrie.

* ESSEC Business School, France.

Introduction

Depuis les années 1980, la tendance s'est imposée de manière presque globale de considérer comme généralement inefficace la gestion des affaires publiques, en utilisant le secteur privé comme contre-modèle. L'utilisation dans la sphère publique d'outils de management et la contagion de cette sphère par l'esprit caractéristique du secteur privé ont été présentées un peu partout comme des solutions à l'inefficacité perçue. Le message a été puissamment relayé par des institutions transnationales telles que le FMI ou des espaces supranationaux comme l'Union Européenne. Le mouvement du New Public Management et son succès presque global sont des symboles forts de cette tendance.

Ces développements sont à associer au projet néo-libéral et en particulier à deux hypothèses constitutives de ce projet. La première de ces hypothèses est que la sphère privée et la sphère publique peuvent être clairement différenciées et isolées l'une de l'autre. La seconde hypothèse est que la sphère privée et ses logiques de marché et managériales sont fondamentalement supérieures. D'où la volonté et l'objectif contemporains de transplanter les logiques de marché et les logiques managériales dans la sphère publique en vue d'injecter dans cette dernière rationalité et efficacité.

L'objectif de cet article est de mettre en contexte ce qui apparaît aujourd'hui comme une perception et un discours dominants. Un retour sur l'histoire nous permet de poser un regard critique sur l'équation simpliste contemporaine - le privé est management, rationnel et efficace ; le public est politique, irrationnel et inefficace. Nous retraçons ci-dessous les premières étapes de l'arrivée du management et du managérialisme en France et nous trouvons là des origines américaines. Nous mettons en évidence un processus d'exportation/importation qui était initialement conduit des deux côtés de l'Atlantique, non pas par des acteurs privés mais en fait par des acteurs et des réseaux étroitement associés à la sphère publique. Dans les années 50 et 60, les acteurs et les institutions publics ont été le moteur de la modernisation et de la rationalisation de l'économie et de l'industrie françaises et de leur managérialisation progressive. La logique managériale est arrivée en France via des circuits publics et semi-publics et elle s'est implantée et adaptée localement au travers de ce prisme. Il est également assez frappant de noter durant cette période, des recoupements et des interactions fortes entre sphère privée et sphère publique. La différenciation stricte n'apparaît en fait que plus tard et progressivement. Nous voudrions suggérer que cette différenciation pourrait être en réalité une conséquence partielle du processus de managérialisation lancé dans la période de l'après guerre.

Après un bref retour dans la première partie de cet article, sur les origines américaines du management, nous nous intéresserons plus en détail à son transfert en France - au contexte et aux mécanismes. En conclusion, nous proposons une interprétation des développements contemporains renseignée par notre perspective historique.

**Le management -
une invention
américaine**

L'idée du management comme activité rationnelle, professionnelle et scientifique, sans lien nécessaire avec une légitimité associée au droit de propriété, est une idée relativement récente. Au sens moderne du terme, le management est une invention américaine. Son émergence est étroitement liée, historiquement, à un ensemble de transformations majeures qui ont redéfini l'économie américaine au tournant du vingtième siècle. Ces transformations ont été les conséquences de plusieurs développements simultanés - dans la sphère légale et politique, dans le champ de la technologie et de la structure des marchés. Le processus que nous décrivons ici est historique, ce qui signifie que les logiques économiques et technologiques sont en étroite interaction avec des configurations politiques et culturelles particulières. La rencontre entre un héritage structurel et institutionnel unique, des évolutions technologiques, de marché et législatif contingentes, mais aussi des jeux d'acteurs traduisant des intérêts particuliers, a généré un certain nombre de conséquences et de développements inattendus. Par cette rencontre, l'économie américaine a développé des caractéristiques tout à fait particulières, qui sont restées une marque de l'exception américaine durant de nombreuses années, en tout état de cause, jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale.

Un moment clé de l'histoire de cette émergence, a été le vote de la Loi Sherman en 1890. Cette loi, aussi dite 'antitrust', avait pour but à l'origine de mettre un terme à la prolifération, au lendemain de la Guerre Civile américaine, des trusts et des cartels ou toutes autres formes de regroupements économiques. Il s'agissait de rétablir au sein de l'économie américaine les conditions d'une concurrence libre et loyale. Cependant, le contexte institutionnel très particulier dans lequel la Loi Sherman a été promulguée a eu des conséquences non anticipées importantes, contribuant en particulier à limiter son domaine d'application (Peritz 96; Djelic 1998). Les premiers dossiers et jugements ont rapidement montré que les cartels et autres "restrictions du commerce" ayant une portée fédérale seraient prohibés per se dans le cadre de la Loi Sherman. Par ailleurs, comme la Loi Sherman était une législation fédérale, il est devenu rapidement clair qu'elle ne pouvait pas s'appliquer à l'intérieur des frontières des Etats américains membres de la Fédération. Les fusions ou associations étroites à l'intérieur du cadre légal d'un Etat particulier échappaient en conséquence au domaine d'application de la Loi Sherman. Les juristes d'entreprise se saisissaient immédiatement de cette faille, identifiant les fusions comme une alternative à la cartellisation, légale sous la loi Sherman (Sklar 1988 ; Fligstein 1990 ; Djelic 1998). Le vote de la loi Sherman a donc été indirectement une force de déclenchement de la première vague de fusions aux Etats-Unis (1895-1904). Par une ironie de l'histoire, le combat pour la compétition a conduit dans ce pays à l'émergence de grandes firmes intégrées et a contribué à la réorganisation des industries en oligopoles.

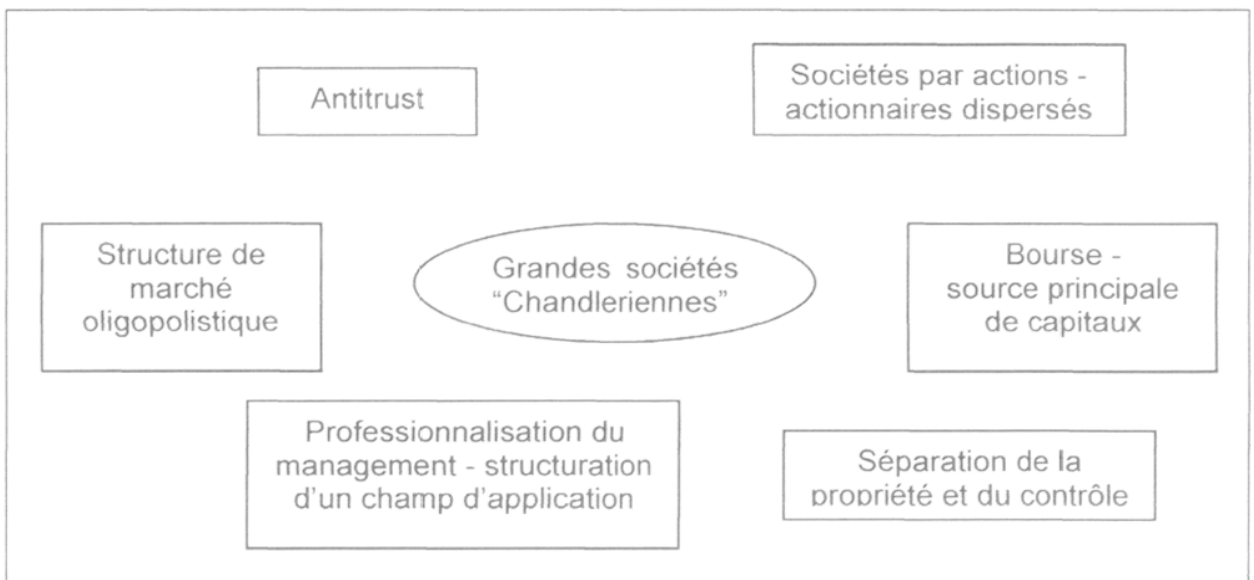
Les fusions ont été rendues possibles par le dispositif légal de la société holding inventé et mis au point au départ par l'Etat du New Jersey (Roy 1997, Djelic 1998). Dans cet Etat, il était devenu possible depuis 1889 de créer une société dans le seul but de détenir des actions dans d'autres sociétés. Les juristes d'entreprises ont rapidement saisi l'opportunité que représentait ce dispositif pour mettre en avant une stratégie de fusion, cela dès qu'ils ont eu compris les implications de la Loi Sherman. En 1890, moins de dix firmes

dans l'industrie manufacturière américaine étaient des sociétés cotées, en général sur des bourses régionales ou locales. En 1905, le nombre de grosses sociétés avait déjà augmenté de manière très significative. Il y avait alors 316 sociétés manufacturières cotées sur les plus grands marchés boursiers et la tendance était encore très clairement à la hausse.

Cette révolution réglementaire et juridique et la multiplication des sociétés par actions cotées se traduisaient en parallèle par un nouveau rôle pour les marchés boursiers. La Bourse allait rapidement devenir aux Etats-Unis un élément structurant du nouveau capitalisme en cours d'émergence, l'acteur clé du financement des entreprises et un lieu incontournable pour les flux de capitaux. Les fusions d'entreprises associées à une transformation juridique des entités résultantes en sociétés par actions ont aussi eu à terme pour conséquence une profonde évolution du sens donné à la propriété privée au sein du capitalisme américain. Les nouvelles grandes sociétés par actions étaient la propriété collective d'actionnaires dispersés. Et progressivement ces propriétaires étaient écartés des lieux de contrôle et de décision internes, de la direction de la société (Berle et Means 1932). Cette séparation de la propriété et du contrôle et la grande complexité des nouvelles entités industrielles ont créé les conditions pour penser l'entreprise comme une "organisation" ayant besoin de "management" et de "managers". A partir des années 1910, le mouvement vers la professionnalisation, la rationalisation et une approche scientifique du management prenait de l'ampleur (Burnham 1941, Shenhav 1999).

Vers la fin des années 1930, un type de capitalisme nouveau et très spécifique était clairement identifiable aux Etats-Unis. Pour simplifier, et bien que nous ayons pleinement conscience de la nature multi facettes de l'économie américaine, dans le temps et dans l'espace, nous utilisons le label "modèle américain" pour rassembler un ensemble de caractéristiques très particulières associées à ce type de capitalisme. La figure 1 ci-dessous représente de manière graphique ce "modèle américain".

Figure 1 : Le Modèle américain



L'émergence du management et la structuration de la profession managériale se sont déployées en plusieurs étapes. Comme nous l'avons dit, elles ont été déclenchées par de profondes transformations structurelles au sein de l'espace économique américain et en particulier par la multiplication des sociétés par actions de grande taille, où le contrôle n'était plus lié au droit de propriété. Une première étape dans la professionnalisation du management aux Etats-Unis fut la création d'institutions spécialisées dans la production et la reproduction d'une élite managériale. La première école supérieure de commerce américaine, ou "Business School", a ouvert ses portes à Wharton en 1881. C'est Joseph Wharton, un entrepreneur visionnaire de Philadelphie, ayant fait fortune dans l'acier, qui a porté et financé le projet. Il a demandé à l'université de Pennsylvanie de "créer une école dans le but de préparer de jeunes hommes à assumer des responsabilités de contrôle et de décision dans l'économie complexe qui était en train d'émerger". La deuxième "Business School" américaine a été créée en 1898 à Chicago, au cœur de l'université "Rockefeller". La Business School de Harvard a ouvert ses portes plus tard, en 1908, et la Business School de Stanford, première école supérieure de commerce de la côte ouest n'a vu le jour qu'en 1925. Après cela, le nombre de Business Schools et de programmes de formation en gestion et management a augmenté de manière exponentielle aux Etats-Unis.

Les premiers programmes doctoraux ont été mis en place dans les années 1920 dans le but de structurer, pour les sciences du management, un corps universitaire séparé et compétent. Ces programmes doctoraux étaient indispensables à la revendication d'une légitimité scientifique. Ce mouvement vers la professionnalisation impliquait aussi la création de journaux scientifiques et professionnels - la Harvard Business Review paraît pour la première fois en 1922 et le Journal for the Study of Business qui est le premier journal véritablement académique dans ce champ a publié son premier numéro en 1928. L'Académie du Management, la première association professionnelle dans ce domaine, a été fondée en 1936, avec seulement 10 membres la première année. En parallèle à ces développements, le champ de ce que nous appellerions aujourd'hui le conseil en management était en cours de structuration. La révolution taylorienne, dans les années 1900, avait été une première étape importante, puisqu'elle avait transformé l'organisation du travail en un sujet d'études scientifiques, avec pour objectif de la rationaliser (Shenhav 1999). Le conseil en management, dans sa forme moderne - c'est à dire spécifiquement orienté vers le management stratégique et de direction - est apparu quelques temps après, dans les années 1930. Ce secteur a ensuite prospéré de façon très rapide (McKenna et al. 2003, Djelic 2004).

**Le
management
arrive en
France :
conditions
structurelles
du transfert**

Après 1945, le management professionnel, tel qu'il avait émergé aux Etats-Unis au début du 20ème siècle, est devenu un objet d'exportation, particulièrement vers l'Europe de l'Ouest. En France, comme dans d'autres pays d'Europe de l'Ouest, le transfert a impliqué un processus long et complexe. Ce transfert, qui plus est, n'a été rendu possible que par l'existence de certaines pré-conditions structurelles. Tout d'abord, un sens aigu de crise nationale en France, à la fin de la seconde guerre mondiale, a généré un auto-questionnement profond et l'élite résistante qui avait pris le pouvoir, a choisi

de remettre en cause l'organisation politique, sociale et économique du passé. Ce questionnement s'est rapidement combiné à une dépendance géopolitique accrue vis à vis des Etats-Unis, en particulier après 1947, le début de la guerre froide et le lancement du Plan Marshall. La conséquence a été que très rapidement les Etats-Unis sont devenus le seul pays pouvant représenter un modèle pour la France (Djelic 1998). Le caractère unique du capitalisme américain était assez frappant dans ce contexte pour que l'élite française en arrive bientôt à croire que le retour de la France au rang des Grandes Puissances exigeait une évolution de ses structures économiques selon le modèle américain (Commissariat Général au Plan 1946, Monnet 1976).

Le projet visant à transformer les structures économiques françaises et à les aligner sur un modèle américain pouvait être envisagé en France pour deux raisons principales. Premièrement, il y avait un réseau dense de liens personnels entre une minorité petite mais incontournable, de l'élite française - en particulier, autour de Jean Monnet - et un groupe de modernisateurs américains qui tenaient les rênes de la politique étrangère aux Etats-Unis et s'étaient attribué la mission de créer les conditions de la paix et de la prospérité dans des pays autrefois troublés (Djelic 1998, Hogan 1985). Construits en partie sur ce terreau de liens personnels forts, des canaux institutionnels reliaient bientôt les deux pays, créant les conditions d'une familiarité progressive en France avec un modèle de société et d'économie tout à fait unique, à bien des égards. Les institutions du Plan Marshall et du Programme de Productivité qui lui étaient associé ont été particulièrement importantes dans ce contexte. Elles ont aussi, pour les modernisateurs français, généré des ressources et un soutien fort pour un projet complexe et ambitieux. Les ressources en question - marchandises et fonds associés au Plan Marshall en particulier - ont souvent été utilisées par les modernisateurs français pour exercer une pression en faveur de leur projet de modernisation sur la scène nationale, contre des sources de résistance locale (Djelic 1998).

La seconde raison pour laquelle des transformations économiques de grande ampleur ont été possibles en France, est que l'élite française de modernisation s'est arrangée pour exercer un fort pouvoir de contrôle sur l'économie nationale. La nationalisation de plusieurs secteurs clés de l'économie française, la prise de contrôle à la fois directe et indirecte du secteur bancaire et le mécanisme centralisé et puissant du Commissariat Général au Plan ont représenté, en se combinant, des leviers puissants que les modernisateurs français étaient en mesure d'actionner. Cela leur a permis de pousser à une transformation majeure de l'économie nationale, en dépit d'une forte résistance de la part des acteurs concernés - patronats et syndicats en particulier (Cohen 1969, Hall 1986, Djelic 1998). Les efforts du Commissariat Général au Plan ont rapidement été relayés par la création d'une nouvelle école pour la formation des hauts fonctionnaires - l'Ecole Nationale d'Administration (ENA). L'ENA ouvrait ses portes en 1945 et elle allait rapidement devenir un point focal important dans l'effort de modernisation français. Très vite, un petit groupe de modernisateurs du Commissariat Général au Plan et du Trésor en ont pris le contrôle (Fourquet 1980 : 192). L'économie keynésienne définissait la toile de fond idéologique et les écrits de Schumpeter et de Galbraith avaient alors une influence significative sur le programme de l'ENA. La pédagogie et le programme d'études étaient extrêmement innovants pour la France à cette époque. Sur le

modèle de ce qui se faisait aux Etats-Unis, le travail par groupes, les études de cas, les questionnaires et les séminaires jouaient un rôle important (JO 1945). Les étudiants de l'ENA sont devenus très vite des champions de la croissance économique et du rendement, avocats des sociétés industrielles, du capitalisme managérial et de la productivité. Ils étaient très clairement en faveur des hiérarchies bureaucratiques et de la production de masse, se sentant plus proches des cadres dirigeants ou des managers de grandes sociétés que des patrons de petites et moyennes entreprises (Kesler 1964, 1985). L'une des plus grandes réussites de l'ENA, du moins à moyen et court terme, a ainsi été la création rapide d'une nouvelle génération de fonctionnaires, un groupe d'employés de l'Etat, professionnels et modernisateurs. Ces derniers étaient convaincus que l'Etat était le moteur nécessaire pour la transformation et la modernisation économique et industrielle, mais aussi pour l'expansion économique - le seul à pouvoir résister et aller à l'encontre du conservatisme et de la résistance des acteurs du secteur privé.

Le modèle américain, dans la définition que l'on donne ici, était rarement représenté comme un tout cohérent et systématique dans les années qui ont suivi la seconde guerre mondiale. Néanmoins, les sept dimensions présentées ci-dessus, se retrouvent aisément, lorsque prises individuellement, dans les documents de l'époque (voir par exemple Hoffman 1951, Harbison and Myers 1959, Commissariat Général au Plan 1946). Les Européens ont "fait leur marché" parmi ces éléments - prenant et choisissant, laissant de côté, et réinterprétant au fil du processus les éléments choisis, parfois de façon tout à fait significative (Djelic 1998, Zeitlin and Herrigel 2000). La sélection et la réinterprétation reflétaient aussi en partie, les spécificités des chemins institutionnels par lesquels différents groupes d'européens sont entrés en contact et se sont familiarisés avec le capitalisme américain.

Dans le cas de la France, la "quête du graal" a porté avant tout sur la création de grandes entreprises capitalistiques (Commissariat Général au Plan 1946, Djelic 1998). Après la seconde guerre mondiale, la tentative de transfert du modèle américain en France, a essentiellement été une tentative de restructuration d'un certain nombre d'industries clés autour d'une ou de quelques grandes sociétés hautement capitalistiques. L'intérêt pour le management dans sa dimension professionnelle n'est venu qu'un peu après, au milieu des années 1950, quand il est apparu de plus en plus évident que les nouveaux grands champions français ne pouvaient pas être dirigés comme de simples sociétés familiales. Par ailleurs, l'attention portée en France à cette époque, d'une part à la législation antitrust, d'autre part à la société anonyme et à la propriété privée dispersée (beaucoup de grands champions français étaient nationalisés après 1945) ou à la bourse était dans l'ensemble très faible. Il faudrait encore plusieurs années avant que ces éléments caractéristiques du capitalisme américain n'arrivent jusqu'aux rivages français (Orléan 1999, Roe 2000).

Quand l'Etat se faisait le champion du management en France

A ses débuts, le projet d'une modernisation économique et industrielle en France a été poussé et coordonné en grande partie par un petit réseau d'acteurs nationaux disséminés dans la sphère publique et les administrations de l'Etat. Partant de l'évidence d'un fossé entre les économies et les industries américaines et françaises, les modernisateurs français ont appelé à une mécanisation à grande échelle et à une augmentation des niveaux de production nationale qui à leur tour devaient permettre de réduire les goulots d'étranglement. Très vite, les niveaux de productivité sont aussi devenus un sujet de préoccupation majeure et l'on a rapidement associé productivité élevée d'une part et management professionnel d'autre part (AN-80AJ/80). Dès octobre 1946, le Commissariat Général au Plan avait identifié les moyens d'accroître la productivité en France - par le transfert à grande échelle de la connaissance et des méthodes managériales des Etats-Unis vers la France. Il avait le projet d'envoyer aux Etats-Unis des experts professionnels qui auraient eu la charge de réaliser des études ponctuelles - aujourd'hui l'on appellerait ces études des "benchmark"- au niveau d'une industrie particulière (Commissariat Général au Plan 1946). En 1948, le Groupe Français de Travail sur la Productivité, présidé par Jean Fourastié au sein du Commissariat Général au Plan, réfléchissait aux conditions et à la réalisation concrète d'un transfert à grande échelle des Etats-Unis vers la France des outils, des méthodes et de l'esprit du management professionnel. Le groupe de travail avait identifié un processus en deux étapes pour un plus grand effet de levier :

Dans le but de transférer et diffuser (vers l'industrie française) les nouvelles méthodes de production et d'organisation, il est seulement nécessaire dans un premier temps de former sérieusement un certain nombre de personnes ayant fait l'objet d'une sélection rigoureuse. La nouvelle connaissance se répandra alors, par l'effet de la compétition, du fait de son propre intérêt. Ces spécialistes devraient être français et, bien qu'il n'en existe aucun à l'heure actuelle, ils devraient être soumis à une formation théorique et pratique aux Etats-Unis (AN-81AJ/176).

Le relais américain

Ce projet français de modernisation allait recevoir le soutien et être puissamment renforcé par l'initiative américaine d'assistance à l'étranger. Lancé au printemps 1948, le plan Marshall était défini à l'origine comme un programme américain d'assistance financière et matérielle, prévoyant des transferts à grande échelle de machines industrielles et d'équipements des Etats-Unis vers les économies des pays d'Europe de l'Ouest. Toutefois, les ambitions des planificateurs du Plan Marshall allaient bien au-delà en fait d'un simple programme d'investissement à grande échelle. Ces planificateurs étaient des visionnaires et leur vision était celle d'une Europe dépassant ses divisions et ses fragmentations. Ils imaginaient les "Etats-Unis d'Europe", un continent où le fonctionnement de l'économie serait calqué sur le modèle du capitalisme managérial et financier américain (Hogan 1985).

La plupart des planificateurs de haut rang du Plan Marshall étaient des hommes d'affaires américains convaincus de la supériorité du modèle de capitalisme américain. Paul Hoffman, administrateur en chef de l'Economic

Cooperation Administration (ECA), institution en charge de la mise en œuvre du Plan Marshall, avait été auparavant président de la Studebaker corporation. Averell Harriman, représentant spécial de l'ECA en Europe, avait été associé principal dans une société de Wall Street. David Bruce, à la tête du bureau parisien de l'ECA, était un homme d'affaires de Baltimore. Pour un projet aussi ambitieux, les investissements productifs et les transferts de machines à grande échelle étaient loin, bien sûr, d'être suffisants. Très tôt, les planificateurs du Plan Marshall avaient compris que la connaissance, le savoir et la volonté d'utiliser et d'exploiter au mieux ces nouvelles machines et ces nouveaux équipements étaient au moins tout aussi importants. Un esprit de "productivité" ou d'"expansion" apparaissait, en d'autres termes, comme absolument essentiel. Les institutions et les pratiques se devaient d'évoluer, mais aussi les mentalités ! A cette fin, des stratégies complexes de conversion, d'endoctrinement et de rééducation étaient nécessaires pour que le processus de changement puisse acquérir une dynamique propre et survivre, en particulier, à la période de forte présence et implication américaine. Les administrateurs du Plan Marshall ont joué le rôle de "missionnaires" souhaitant convertir les européens de l'Ouest au "credo américain des affaires" (Sutton et al. 1956).

Tel était le contexte dans lequel fut lancée en 1949 la campagne en faveur de la productivité, un programme d'assistance technique à grande échelle dans le cadre du Plan Marshall. Une division spéciale d'assistance technique était alors créée par l'ECA, destinée à travailler en étroite collaboration avec le Bureau Fédéral du Travail américain et les partenaires traditionnels de ce dernier. Ces partenaires traditionnels se composaient d'associations professionnelles privées ou d'agences de recherche telles que le "National Management Council", la "Society for the Advancement of Management", l'"American Management Association" ou le "National Bureau for Economic Research". La campagne en faveur de la productivité allait refléter cette collaboration et la présence forte des organes de professionnalisation du management américain. L'idée de productivité se trouvait étroitement associée dans ce contexte à l'idée de management professionnel, rationnel et scientifique - aux outils, savoirs et méthodes du management américain. Le transfert à grande échelle des connaissances managériales, du savoir-faire et d'une "meilleure" pratique allait donc être au cœur du programme de productivité et d'assistance technique.

A la conquête de l'Ouest ! Les missions de productivité

L'élément le plus frappant et le plus original de ce programme de productivité a sans doute été la mise en place sur une très grande échelle de missions de productivité. Entre 1949 et juin 1953, la France avait organisé 291 missions et 210 de plus entre juin 1953 et 1958 (Kuisel 1993). Au total, 4 700 Français (et seulement quelques Françaises !) avaient été envoyés aux Etats-Unis entre 1949 et 1959. Les missions s'étalaient sur environ six semaines et les équipes comptaient en général de 10 à 30 membres. Les propositions de constitution d'équipes devaient officiellement provenir des acteurs économiques eux-mêmes. L'agence française de productivité assurait ensuite un premier niveau de sélection. Puis, elle envoyait les projets présélectionnés

à l'administration de l'ECA pour approbation finale et décision. En réalité, les acteurs économiques n'ont au bout du compte que très rarement pris eux-mêmes l'initiative en France. Les agences nationales para-publics françaises - et en particulier le Commissariat Général au Plan - ou bien même les représentants en France de l'ECA ont été le moteur principal du programme français de productivité. Travaillant souvent en étroite collaboration, les petits groupes de modernisateurs français et américains se sont avérés avoir de fait un impact fort et un contrôle quasiment incontesté sur le choix et la définition des projets, mais aussi sur la constitution et la qualification des équipes.

Les équipes qui étaient envoyées pour étudier une industrie particulière étaient en général tripartites et réunissaient des employés et des ouvriers, des dirigeants et des propriétaires ainsi que des membres de l'administration (CNP 1953). D'autres types de missions, au caractère plus technique, exigeaient des connaissances et des aptitudes particulières et les membres de l'équipe étaient alors en général des experts dans leur domaine. Cela était par exemple le cas pour les missions portant sur la législation antitrust, l'enseignement et la formation au management, le management scientifique de l'entreprise, les techniques des relations humaines, le conseil en management, les techniques de marketing et les statistiques, ou la comptabilité et la maîtrise des coûts. Un cas particulier était celui des équipes de "jeunes experts" composées de jeunes gens aux talents prometteurs qui étaient envoyés dans des écoles de commerce américaines pour des périodes de plus d'un an. Ces "jeunes experts" faisaient l'objet d'un "programme d'endoctrinement complet sur les principes d'administration des affaires et de l'industrie" (AN-81AJ/208).

Au bout du compte, le programme d'assistance technique et en particulier son volet impliquant les missions de productivité s'est avéré jouer un rôle tout à fait essentiel pour la "découverte" et le transfert du management professionnel en France (Boltanski 1981, Kuisel 1993). Les rapports des missions de productivité avaient en général une conclusion commune : aux Etats-Unis, la gestion d'une entreprise était devenue une "profession". Le management était une science où les Américains se posaient clairement en leaders. Les différences entre la direction d'entreprise entendue dans son sens français traditionnel et la compréhension américaine du "management" étaient trop importantes pour n'être pas frappantes. Dans les entreprises "modèles" américaines qu'elles visitaient, les équipes françaises étaient particulièrement impressionnées par les méthodes, les techniques et les savoirs utilisés pour rationaliser le management et la prise de décisions - les outils de planification et de prévision, les études de temps et de mouvements, les organigrammes et les définitions de fonctions, le marketing, la comptabilité et les outils de maîtrise et de contrôle de coûts et même les techniques de relations humaines (AFAP 1953, CNP 1953). Pour les participants français des missions de productivité, ces méthodes, techniques et savoirs, étaient souvent radicalement nouveaux voire révolutionnaires. Et la perception souvent associée était que l'on avait affaire en l'occurrence aux "meilleures pratiques". Une telle perception transparaissait dans les rapports et les conclusions des équipes à leur retour en France.

*Poser les fondements institutionnels :
la formation au management en France*

Les membres de l'administration américaine impliqués dans le projet d'assistance économique en Europe étaient parfaitement conscients de la fragilité de leurs réalisations dans cette région. Les réformes et les transformations, qu'ils avaient à l'origine initiées, stimulées ou même imposées ne pourraient survivre à la période de forte présence américaine et de forte dépendance européenne que si elles pouvaient s'enraciner profondément, localement, dans les différents pays concernés. Ayant compris cela, les membres de l'administration américaine avaient identifié la structuration et la construction de systèmes nationaux de formation au management et à l'enseignement des affaires comme une priorité forte, avec un impact sur le moyen et le long terme. Le programme de productivité et d'assistance technique allait là aussi jouer un rôle particulièrement important. C'est tout d'abord dans le cadre de ce programme que les premiers modules de formation au management ont été lancés en France. Ces modules étaient intenses et de courte durée, à destination en général de personnels déjà en poste - avec une orientation soit généraliste soit de spécialité. Ces programmes étaient essentiellement utilisés pour accroître l'impact et élargir la portée du programme des missions de productivité. Des acteurs de l'espace économique français, de préférence ceux qui n'avaient pas déjà pris part à une mission, avaient ainsi l'opportunité de se familiariser - cette fois dans leur propre pays et dans leur propre langue - avec la connaissance managériale, le savoir-faire, les méthodes et les pratiques qui avaient été identifiés comme les fondements du succès économique et industriel américain.

La formation continue et le développement de programmes courts de formation en management étaient sans aucun doute nécessaires pour renforcer l'impact du programme des missions de productivité. Une autre étape, cependant, devait être franchie si l'on souhaitait ancrer localement et de manière durable l'esprit et les pratiques managériales. Il fallait créer, développer et institutionnaliser un système d'éducation au management qui permettrait à terme de former les nouvelles générations de décideurs économiques et industriels. Il s'agissait sans aucun doute d'un projet ambitieux et d'une réforme en profondeur dont l'impact ne pourrait être mesuré que de manière décalée. L'ECA allait là-aussi donner l'impulsion. Plusieurs équipes de productivité furent envoyées aux Etats-Unis pour étudier le système de formation au management américain et les agences américaines encouragèrent une large collaboration en la matière au niveau européen.

En 1953, l'Agence de Productivité Européenne (EPA) était créée, en partie sous pression américaine. L'un de ses objectifs prioritaires était le développement de la formation au management en Europe. Travaillant avec la "Mutual Security Agency" (l'agence américaine qui avait pris le relais de l'ECA), la Fondation Ford et le Conseil National du Management, l'EPA devait stimuler les efforts nationaux et aider tous les pays d'Europe de l'Ouest dans leurs projets individuels de développement d'un système local de formation au management. L'EPA mettait en place des programmes de formation des

futurs professeurs de management et d'administration des affaires européens. Dès 1958, l'EPA avait envoyé environ 225 futurs professeurs dans les universités américaines pour des périodes de plus d'un an. De courtes sessions d'été étaient aussi organisées pour les universitaires et professeurs déjà en poste. Grâce aux fonds de la Fondation Ford, des professeurs américains étaient envoyés, en parallèle, dans des institutions ou des universités européennes pour des cycles complets d'enseignement. L'EPA organisait aussi régulièrement des conférences et des rencontres où les membres des délégations nationales pouvaient partager leurs expériences, apprendre les uns des autres et comparer les méthodes, les programmes d'études et les systèmes institutionnels mis en place dans les différents pays.

Le point culminant du travail de l'EPA fut la création en 1959 d'une école européenne du management, l'INSEAD à Fontainebleau, une petite ville près de Paris (Gemelli 1997). Ce projet était en discussion depuis le début des années 1950 et le principal objectif était de "créer un institut pour la formation des managers européens, semblable à la Business School d'Harvard, mais couvrant le programme sur une plus courte période". La nouvelle institution devait naturellement bénéficier d'une "substantielle assistance américaine, tant financière que relativement aux ressources pour l'enseignement" (AN-81AJ/179).

Même si, après 1953, l'EPA était particulièrement active, des choses se passaient aussi et des initiatives étaient prises au niveau national. En France, le ministère de l'Education nationale définissait, en juillet 1955, un nouveau programme d'études en management et administration des affaires, sous la double impulsion de Gaston Berger au ministère et de Pierre Tabatoni à l'université d'Aix en Provence. Tabatoni avait découvert l'enseignement du management à Harvard et il allait jouer un rôle clé dans son transfert en France (Tabatoni 1996). De nouveaux établissements, appelés IAE (Instituts d'Administration des Entreprises) étaient créés dans les plus grandes universités françaises. Par ailleurs, les écoles privées d'études commerciales françaises d'avant-guerre, et en particulier HEC ou l'ESSEC, évoluaient progressivement et lentement, se réorganisant peu à peu selon le modèle américain jusqu'à revendiquer aujourd'hui la délivrance de Masters in Business Administration - MBA (Meuleau 1992, Languille 1997, Amdam et al. 2003).

A partir des années 1960, ces écoles professionnalisaient leurs facultés et un corps permanent de professeurs était constitué. Une partie des membres de ces nouvelles facultés allaient obtenir un diplôme américain ou au moins acquérir de l'expérience aux Etats-Unis à travers des visites de plus courte durée. Aujourd'hui, plus de la moitié de la faculté dans une école comme l'ESSEC possède un diplôme américain (Ph.D) ou au moins une expérience, sous la forme d'un post-doctorat ou autre, dans une université américaine. En conformité là aussi avec le modèle américain, la recherche en management et en administration des affaires allait être systématiquement encouragée dans ces écoles, amenant ainsi à l'institutionnalisation progressive du management en tant que "science" et à une légitimité accrue de la formation au management sur la scène nationale. Une pédagogie active, fondée sur des études de cas, faisait lentement son chemin dans les "business schools" françaises, en contraste radical avec les méthodes d'enseignement jusque là

dominantes dans les universités françaises. La structure, l'organisation et les programmes d'études de ces écoles, devaient être, à court et surtout à plus long terme, entièrement rénovés selon le modèle fourni par les plus connues des écoles supérieures américaines d'administration des affaires - Harvard, Wharton, Kellogg ou Stanford. La plus récente étape de ce processus est la transformation de tous les programmes européens de management en MBA (Adam et al. 2003, Sahlin-Andersson and Hedmo 2002).

De 1950 à la fin des années 1960, d'autres "business schools" allaient être créées en France. Là aussi, ces écoles tendaient à se calquer, avec plus ou moins de succès, sur les écoles supérieures américaines d'administration des affaires. A la fin des années 1960, il y avait dix-huit écoles de management semi-publiques en France (Ecoles Supérieures de Commerce ou Ecoles Supérieures de Commerce et d'Administration des Entreprises), et toutes avaient été créées depuis le début des années 50. On comptait par ailleurs environ trente écoles privées d'administration des affaires, neuf d'entre elles ayant été créées dans les années 1950 et seize dans les années 1960 (Boltanski 1982 : 32).

**Conclusion :
management
et Etat repenser
le défi**

Un retour historique sur les origines du management et son transfert en France nous permet de proposer une perspective originale sur les développements contemporains. Il existe une tendance aujourd'hui à présenter la managérialisation du secteur public comme le reflet d'une évolution linéaire allant dans le sens d'un progrès. L'idée est que cette évolution nous éloigne de l'irrationalité du politique pour aller dans le sens de l'expertise neutre et rationnelle de la technocratie. Cette évolution nous éloigne de la bureaucratie pour nous diriger vers le management ; elle nous éloigne du gaspillage pour que triomphe l'efficacité. Les développements contemporains sont considérés comme étant les conséquences du transfert à la sphère publique des logiques traditionnellement associées à la sphère privée - marchés et management. Ces logiques de marchés et de management sont présentées et perçues comme étant supérieures par nature et la modernisation ne semble pouvoir aller que dans un seul sens - à travers l'influence progressive du secteur privé sur la sphère publique.

L'histoire que nous racontons dans cet article donne une image tout à fait différente et clairement beaucoup plus complexe. Nous avons montré que le management avait initialement été porté - et transporté - en France par des acteurs publics et étroitement liés à l'Etat. Ces acteurs défendaient alors la cause du management contre la résistance et parfois le rejet violent des acteurs privés et tout particulièrement contre la résistance des représentants du capitalisme traditionnel français. La modernisation allait en fait du public vers le privé. On pourrait, en fait, affirmer que les acteurs de la modernisation au sein de l'administration publique française ont imposé au secteur privé français une révolution managériale - prenant pour cela leurs modèles aux Etats-Unis et comptant en partie sur le support et les ressources fournis par leurs homologues américains. Par l'une de ces ruses de l'histoire, le management en France est arrivé dans le secteur privé porté par des acteurs de la sphère publique. Comme le dit François Bloch-Lainé, qui fut à la tête du Trésor pendant les années 1950, la question devient ainsi la suivante :

Comment la classe française des affaires a-t-elle pu finalement en venir au modèle américain, en visitant les Etats-Unis sans jamais parler la langue ? Comment les leaders d'affaires français ont-ils pu s'enorgueillir et bénéficier des innovations technologiques que l'Etat français avait dû leur imposer et apparaître néanmoins, au bout du compte, comme les champions de la libre entreprise contre l'Etat et l'administration ? (Bloch-Lainé 1976 : 124).

L'impact du management et du managérialisme au sein de l'administration publique française - limité dans les années 1970 et beaucoup plus fort depuis la fin des années 1980 - est un signe, selon nous, de ce que la révolution managériale déclenchée en France par les acteurs publics a été dans son ensemble couronnée de succès. La sphère privée en France s'est progressivement appropriée le management et le managérialisme (voir Boltanski 1981, 1982) et s'est ainsi profondément transformée. Le développement, au niveau national, d'un système de formation au management a joué un rôle clé, nous l'avons vu, dans cette appropriation progressive et dans la stabilisation à long terme de la révolution managériale en France. Là encore, le développement de ce système national de formation doit beaucoup aux initiatives publiques et semi-publiques en France mais aussi aux Etats-Unis.

Si nous la regardons sous cet éclairage, la managérialisation contemporaine du secteur public français peut apparaître en fait comme ressortant d'un effet boomerang. Jean Monnet et quelques autres modernisateurs français de la première heure étaient tout à fait conscients que les réformes qu'ils avaient enclenchées pourraient avoir un impact révolutionnaire - en fait, c'était précisément ce qu'ils souhaitaient. Ils étaient conscients en particulier que, à long terme, ces réformes pourraient affaiblir l'Etat et les acteurs publics - ces mêmes acteurs qui avaient initié le processus de transformation. L'Etat était intervenu après la deuxième guerre mondiale pour pallier ce que les acteurs publics identifiaient comme les failles et l'immobilisme du secteur privé capitalistique en France. Mais la modernisation et la managérialisation de l'économie et de l'industrie françaises pouvaient laisser penser à terme, si l'opération réussissait, que le secteur privé en sortirait renforcé et plus puissant. Il est tout à fait probable, cependant, que la plupart des mandarins et des technocrates d'Etat dans les années 1950 et 1960, n'avaient eux pas anticipé cet effet boomerang et ne réalisaient pas forcément que les logiques managériales qu'ils contribuaient à diffuser au sein de l'économie française pouvaient un jour être la cause indirecte d'un affaiblissement progressif de leur propre base de pouvoir.

Cette conscience de la nature temporaire nécessaire de l'action d'Etat, par rapport à la logique d'ensemble du projet de réforme, avait complètement disparu dans les années 1970. Au contraire, des mécanismes organisationnels plus classiques avaient tendance à stabiliser en France le rôle et la place de l'Etat dans l'économie nationale. Les institutions ont une tendance naturelle à se durcir et à s'ossifier, à placer de plus en plus au cours du temps leur survie et la préservation des intérêts acquis devant tout autre objectif plus substantiel (Michels 1928). Concrètement, dans le cas qui nous intéresse, cela signifiait qu'à partir des années 1970, l'ENA et le secteur public français étaient devenus un facteur de rigidité et non plus le moteur du changement qu'ils pouvaient être quelques années auparavant. Alors que la logique ultime

du processus de transformation initié et mené en France après 1945 par le secteur public était d'aller dans le sens d'un retrait progressif de l'Etat et du secteur public et d'une montée en puissance du secteur privé, l'ENA et les acteurs d'Etat devenaient quant à eux, à partir des années 1970, le vecteur principal de résistance à ce processus de retrait. Ce qui, en retour, rendait de plus en plus véhémentes et puissantes les critiques en provenance du secteur privé - à propos des rigidités et des insuffisances du secteur public et des charges qu'il imposait aux acteurs privés. Les conditions étaient réunies, en fait, dans le cycle décrit ici, pour une profonde interrogation et remise en cause du secteur public - avec comme prisme d'analyse une logique managériale désormais dominante dans le secteur privé français. Le New Public Management allait pouvoir entrer en scène !

BIBLIOGRAPHIE

- AFAP (1953), *Productivité aux Etats-Unis -Rapport de la Cinquième Mission Française aux Etats-Unis, du 1er mars au 20 septembre 1952*, Paris.
- AMDAM, Rolv Petter, Ragnhild KVALSHAUGEN and Eirinn LARSEN (eds) (2003), *Inside the Business Schools*, Oslo, Norway : Abstrakt Press.
- AN-80AJ/80, "Les principaux facteurs de la productivité américaine : incidences sur l'industrie française", Noël Pouderoux, *Report of a Mission sent to the United States by the Consulting Agency CEGOS in the spring of 1948*, Paris : Archives Nationales.
- AN-81AJ/176, "Formation aux méthodes modernes d'organisation", 8 septembre 1948 et "Comment tirer parti de l'expérience américaine ?" 29 septembre 1948, Paris : Archives Nationales.
- AN-81AJ/179, "CNP Meeting, avril 25, 1952", Paris : Archives Nationales.
- AN-81AJ/208, "Note from the ECA Paris Mission, Chief Technical Assistance, to Fourastié, mars 1950", Paris : Archives Nationales.
- BERLE Adolf and MEANS, Gardiner (1932), *Modern Corporation and Private Property*, New York : Macmillan.
- BLOCH-LAINE, François (1976), *Profession : Fonctionnaire*, Paris : Seuil.
- BOLTANSKI, Luc (1981), "America, America... Le Plan Marshall et l'importation du management", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* (38).
- BOLTANSKI, Luc (1982), *Les Cadres*, Paris : Editions de Minuit.
- BURNHAM, James (1941), *The Managerial Revolution*, Bloomington : Indiana University Press.
- CNP (1953), *Actions et Problèmes de Productivité : 1950-53*, Paris.
- COHEN, Stephen (1969), *Modern Capitalist Planning : The French Model*, Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Commissariat Général au Plan (1946), *Rapport Général sur le Premier Plan de Modernisation et d'Equipement*, octobre, Paris.
- DJELIC, Marie-Laure (1998), *Exporting the American Model*, Oxford : Oxford University Press.
- DJELIC, Marie-Laure (2004), "L'Arbre Banian de la Mondialisation - McKinsey et l'Ascension de l'Industrie du Conseil", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 151-152 (mars) :107-14.
- FLIGSTEIN, Neil (1990), *The Transformation of Corporate Control*, Cambridge, MA : Harvard University Press.
- FOURQUET, François (ed.) (1980), *Les Comptes de la Puissance*, Paris : Encre.
- GEMELLI, Giuliana (1997), "Les écoles de gestion en France et les fondations américaines, 1930-1975", *Entreprises et Histoire*, (14-15) : 11-28.
- HALL, Peter (1986), *Governing the Economy*, New York : Oxford University Press.
- HARBISON, Frederick and MYERS Charles (1959), *Management in the Industrial World*, New York : McGraw Hill.
- HOFFMAN, Paul (1951), *Peace can be Won*, New York : Doubleday.
- HOGAN, Michael (1985), "American Marshall Planners and the Search for a European Neo-Capitalism", *American Historical Review* (90 :1).

- JO (1945), Débats de l'Assemblée Consultative Provisoire, juin 22/23.
- KESLER, Jean-François (1964), "Les Anciens de l'ENA", *Revue Française de Sciences Politiques*, avril.
- KESLER, Jean-François (1985), *L'ENA, la Société, l'Etat*, Paris : Berger-Levrault.
- KUISEL, Richard (1993), *Seducing the French*, Berkeley, CA : University of California Press.
- LANGUILLE, Valérie (1997), "L'ESSEC, de l'école catholique des fils à papa à la grande école de gestion", *Entreprises et Histoire*, (14-15) : 47-64.
- MCKENNA, Christopher, Marie-Laure DJELIC and Antti AINAMO (2003), "Message and medium - The role of consulting firms in globalization and its local interpretation", in DJELIC, Marie-Laure and Sigrid QUACK (eds), *Globalization and Institutions : Redefining the Rules of the Economic Game*, Cheltenham : Edward Elgar.
- MEULEAU, Marc (1992), Les HEC et l'évolution du management en France, 1881-années 1980, Thèse d'Etat, Université de Paris X-Nanterre.
- MICHELS, *The Iron Law of Oligarchy*.
- MONNET, Jean (1976), *Mémoires*, Paris : Fayard.
- ORLEAN, André (d') (1999), *Le Pouvoir de la Finance*, Paris : Editions Odile Jacob.
- PERITZ, Rudolph (1996), *Competition Policy in America*, New York : Oxford University Press.
- ROE, Mark (2002), *Political Determinants of Corporate Governance*, New York : Oxford University Press.
- ROY, William (1997), *Socializing Capital*, Princeton, NJ : Princeton University Press.
- SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin and HEDMO, Tina (2000), "Från spridning till reglering MBA-modellers utbredning och utveckling i Europa", *Nordiske Organisationsstudier*, vol. 2, n°1, pp. 8-33.
- SHENHAV, Yehouda (1999), *Manufacturing Rationality*, Oxford University Press.
- SKLAR, M. (1988), *Corporate Reconstruction of American Capitalism*, New York : Cambridge University Press.
- SUTTON, F. et al. (1956), *The American Business Creed*, Cambridge, MA : Harvard University Press.
- TABATONI, Pierre (1996), "Pierre Tabatoni et l'introduction de la gestion en France : entretien mené par B. Colasse et F. Pavé", *Gérer et Comprendre* (44, juin).
- ZEITLIN, Jonathan and Garry HERRIGEL (eds) (2000), *Americanization and its Limits*, Oxford : Oxford University Press.