



HAL
open science

Padioleau (Jean-Gustave). Le réformisme pervers

Philippe Bezes

► **To cite this version:**

Philippe Bezes. Padioleau (Jean-Gustave). Le réformisme pervers : Le cas des sapeurs-pompiers. Revue française de sociologie, Presse de Sciences Po / Centre National de la Recherche Scientifique, 2005, 46 (1), pp.206 - 211. hal-03471815

HAL Id: hal-03471815

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03471815>

Submitted on 9 Dec 2021

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.

nouveau livre de J.-G. Padioleau n'est pas d'une lecture aisée. D'abord en raison d'une construction intellectuelle exigeante qui valorise l'ambition théorique avant d'exposer le matériau empirique. Ensuite à cause du style imagé, saturé de schémas et conceptuellement foisonnant. Du coup, les faits éclairants sont souvent donnés en second temps et à travers un raisonnement rempli de concepts dont la multiplication et la liberté d'usage risquent de noyer les plus heuristiques d'entre eux et nuisent parfois à l'intelligibilité du propos. Pourtant, s'en tenir à cette aspérité initiale en forme d'avertissement au lecteur ferait manquer un ouvrage important et stimulant à au moins deux titres. D'une part, le livre présente les résultats d'une enquête empirique originale sur les processus actuels de rationalisation des organisations publiques. D'autre part, il constitue un exemple singulier et particulièrement stimulant de sociologie empirique de l'activité réformatrice. L'auteur mobilise et amende le courant du « néo-institutionnalisme sociologique » qui regroupe les travaux d'auteurs comme James G. March, Walter W. Powell, Paul J. DiMaggio, Johan P. Olsen ou Nils Brunson, souvent cités mais rarement utilisés avec profit dans le travail de terrain.

Renversons le parti pris de l'auteur pour exposer d'abord le terrain d'enquête (un ouvrage collectif publié parallèlement restitue les multiples matériaux empiriques à la base de l'ouvrage principal, voir *La fin des sapeurs-pompiers républicains ? Politiques et expériences de services collectifs post-modernes de proximité*, Paris, L'Harmattan, 2003). J.-G. Padioleau propose cette fois une analyse de la réforme des Services d'incendie et de secours (SIS), présentés comme un idéal-type d'« institution républicaine ». Décidée au Parlement par deux lois du 3 mai 1996, votées simultanément, la réforme est une restructuration territoriale et fonctionnelle qui transfère l'organisation des Services d'incendie et

Padioleau (Jean-Gustave). – *Le réformisme pervers. Le cas des sapeurs-pompiers.*

Paris, Presses Universitaires de France (Sociologies), 2002, XI-216 p., 27 €.

Écartons d'emblée une difficulté. Le

de secours du niveau communal au niveau départemental. Elle regroupe l'ensemble éclaté des centres de secours dans un grand établissement public départemental qui centralise les appels et le traitement des alertes. Le second texte de loi modifie la forme historique de l'engagement par volontariat. Est créé un statut national pour les sapeurs-pompiers volontaires qui homogénéise leurs conditions de travail et de recrutement, établit des conventions standards dans les rapports avec les employeurs et doit créer une relation plus intégrée avec les sapeurs-pompiers professionnels. Pour Padioleau, le processus est singulier et étonnant. Les pompiers « à l'ancienne » offraient un bien collectif à travers un mode de production original fondé sur la logique de l'engagement par volontariat, la responsabilité politique des élus de proximité, l'identité collective forte autour de la loyauté et de l'honneur, et des valeurs de solidarité et de civisme. La double réforme de 1996 remplace cette « institution républicaine » par un « service public techno-bureaucraté, monopolisé et corporatiste », désigné comme le modèle de l'« Organisation ». Pourquoi et comment une « institution républicaine » jugée vertueuse a-t-elle été ainsi subvertie et dissoute en une « organisation conventionnelle », selon les termes de l'auteur ? Telles sont les questions centrales de l'ouvrage qui propose d'y répondre en analysant les mécanismes de ce « réformisme pervers » qui ne se dit pas tel qu'il est et qui apparaît, *in fine*, plus conservateur qu'innovateur. Trois dynamiques structurantes peuvent être dégagées.

Le premier intérêt de l'ouvrage est de proposer l'analyse d'un processus contemporain de rationalisation d'un service public, en proie, selon l'auteur, aux principes utilitaristes et instrumentaux de la gestion publique moderniste et à la dictature des « 3 E » (économie, efficacité, efficacité). La première originalité est d'en proposer un traitement réellement empirique et de refuser les schémas

explicatifs mécanistes, idéalistes ou naturalistes. La rationalisation des services des pompiers n'est pas le succès et l'imposition d'une idéologie technico-économique préconstituée à laquelle se seraient convertis les réformateurs et qui viendrait remplacer brutalement le modèle précédent. Elle n'est pas plus l'adaptation naturelle et inéluctable d'une organisation aux changements de son environnement et à la « société du risque » marquée par l'accroissement des problèmes générés par les progrès scientifiques, techniques et sociaux, par la croissance des demandes de sécurisation et par l'apparition de revendications égalisatrices de couverture et d'accès au service public des secours. À rebours de ces interprétations, Padioleau pense la rationalisation comme un processus historique contingent et multicentré qu'il analyse comme le résultat de mécanismes « pervers », parfois intentionnels, plus souvent non voulus. Les stratégies de multiples acteurs aux intérêts concurrents convergent vers l'idée homogénéisatrice d'une organisation rationalisée. Confrontés aux problèmes de sécurité civile et aux catastrophes naturelles, dans les années quatre-vingt – quatre-vingt-dix, des élus départementaux, des préfets et la direction de la sécurité civile du ministère de l'Intérieur jugent l'organisation des centres de secours trop chaotique et fragmentée et découvrent les mérites d'une organisation centralisée. Simultanément, la croissance des opérations des pompiers depuis les années quatre-vingt-dix entraîne des embauches locales de professionnels, modifie l'équilibre des effectifs et transforme les valeurs de l'« institution républicaine ». Les pompiers professionnels et surtout la Fédération nationale des sapeurs pompiers de France (FNSPF) plaident pour un modèle unifié de service public national, contre les élus communaux qui veulent maintenir un contrôle politique sur les secours. Progressivement, la professionnalisation des personnels accentue la marginalisation des volontaires, consignés aux activités les plus

subalternes, ou leur retrait parce qu'ils se jugent alors incompetents. Analyser les voies de la rationalisation requiert donc d'abandonner les causalités et les temporalités linéaires pour des mécanismes causaux plus subtils.

De façon éclairante, Padioleau souligne aussi les paradoxes du processus. L'imposition d'une rationalité technico-économique ne fait pas disparaître radicalement les nombreuses rationalités normatives liées à l'institution historique des pompiers mais elle les subvertit, les accommode et, progressivement, les dénature. D'un côté, les élus locaux, les parlementaires, la FNSPF et l'État assurent vouloir parfaire l'institution des Services d'incendie et de secours et réaffirment ses valeurs historiques reconnues. De l'autre, la réforme débouche sur la mise en place d'une organisation « orthodoxe » aux traits caractéristiques : fonctionnarisation des personnels, imposition de l'univers d'égalité et d'uniformité d'un service public national à la française sous l'effet de la départementalisation, uniformisation des matériels et des recrutements, professionnalisation, etc. Le processus de rationalisation est « pervers » en ce sens qu'il avance comme une ruse de l'histoire : tous les acteurs revendiquent les valeurs d'origine et le maintien aménagé du républicanisme d'origine – tous « jouent » avec les symboles historiques – mais ils instillent, parallèlement, de nouvelles règles. Proche d'une réflexion webérienne sur la rationalisation de l'organisation comme désenchantement, Padioleau ne se réjouit pas de cette évolution : il souligne, au contraire, combien la logique utilitariste et instrumentale de l'« Organisation » est monolithique et appauvrit la richesse des mécanismes de fonctionnement des « pompiers volontaires républicains ».

À ce stade, une remarque et une question demeurent. On peut tout d'abord discuter le choix d'opposer l'idéal-type de l'« Institution » à celui de l'« Organisation » en raison des risques de confu-

sion dans l'usage de concepts par ailleurs mobilisés dans des théories sociologiques. Le modèle républicain des secours n'est-il pas aussi une organisation et son statut d'institution est-il aussi solide ? Évoquant l'histoire du service d'incendie (chap. 1), l'auteur montre d'ailleurs que les signes de déclin d'une institution républicaine apparaissent bien avant 1996 à mesure que les valeurs, les normes et les capacités à socialiser les volontaires perdent de leur effectivité. À l'inverse, l'organisation nouvelle, aussi conventionnelle soit-elle, n'est-elle pas également une institution, socialisant aux nouvelles normes du « service public à la française » ? Derrière ces métaphores se dissimulent sans doute la critique implicite des théories de l'organisation et le plaidoyer de l'auteur en faveur des théories néo-institutionnalistes. La superposition de deux objectifs (décrire et critiquer) ne sert peut-être pas ici la clarté du propos. La question porte, quant à elle, sur la nature de la rationalisation à l'œuvre. Si Padioleau évoque à plusieurs reprises les effets de la nouvelle gestion publique contemporaine (chap. 1), les orientations de la réforme qu'il analyse semblent plus proches d'un processus classique de bureaucratiation et de professionnalisation (centralisation, fonctionnarisation, etc.) d'une administration « patrimoniale » (poids discrétionnaire des élus, volontariat, recrutement local) que des réformes néo-managériales (agences, contractualisation, rémunérations à la performance, etc.). À cet égard, le caractère exemplaire de la réforme des SIS pour comprendre la « managérialisation » ou la libéralisation contemporaine de l'État pose problème.

Comme le titre de l'ouvrage le suggère, la deuxième ambition du projet est d'offrir une sociologie de l'activité réformatrice, analysée comme un « art pratique » au cœur d'institutions. Padioleau ambitionne de développer une « pragmatique holiste » de l'action publique (p. 15) ou un « institutionnalisme méthodologique pragmatique » (p. 11) qui

tiennent ensemble la défense d'une sociologie de l'action (la perspective compréhensive et « actionniste » défendue en France par Raymond Boudon), une approche par les processus et les apports des théories dites néo-institutionnalistes sociologiques selon lesquelles les institutions imposent des scripts, des routines, des valeurs, des conduites conformes et des pratiques collectives. Ce syncrétisme est justifié par le souci de l'auteur de restituer, dans leur variété et leur épaisseur, les contraintes que fait peser l'institution sur les formes de l'agir réformateur. Les acteurs (fédération de pompiers, élus locaux, parlementaires, ministère de l'Intérieur) cherchent à agir sur des cadres cognitifs et sur des règles qui, réciproquement, les informent, les traversent et les contraignent. Jusqu'où s'en affranchissent-ils dans leurs pratiques de réforme ? Jusqu'où les transforment-ils ou les reproduisent-ils ? Les nombreux exemples du chapitre 3 sont, à cet égard, très convaincants et permettent d'illustrer le caractère « poisseux » des institutions, selon l'image de Paul Pierson : les acteurs sont prisonniers de valeurs et de normes qui les dépassent mais qu'ils manipulent pourtant et contribuent à entretenir.

La posture théorique défendue a des vertus évidentes. À partir des matériaux empiriques rassemblés et avec l'appui des travaux de James G. March, elle permet d'abord à Padioleau de forger un mode d'analyse original de l'activité réformatrice à partir d'idéaux-types (chap. 2) pour analyser, ensuite, le processus réformateur à l'œuvre (chap. 3). L'auteur décrit ainsi la réforme des Services d'incendie et de secours comme un « réformisme constitutif d'exploitation » (pp. 70-71 et pp. 82-83). L'action de réforme y est menée en réaffirmant et en « exploitant passivement » les valeurs historiques consensuelles de l'institution « pompiers » ; elle s'appuie « activement » sur des solutions raisonnables et maîtrisables et s'assure du soutien des acteurs assujettis afin de maximiser la

faisabilité politique. Bref, elle « exploite des mondes connus » et privilégie les « solutions instrumentales et utilitaires ». À ce modèle, Padioleau oppose un autre idéal-type, le « réformisme d'exploration », plus inventif, qui n'enregistre pas de solutions toutes faites ni disponibles, qui questionne les objectifs et les ambiguïtés, qui s'appuie sur des dispositifs plus ou moins inédits et procède par essais, comparaisons d'alternatives et controverses. Sur la période historique considérée, l'auteur ne trouve pas trace de ce second agir réformateur mais s'en sert habilement comme d'un révélateur critique pour discuter (pp. 116-126) et rendre plus opératoires certains travaux consacrés à la transformation des organisations. Il montre, notamment, combien l'idée d'une modernisation inéluctable ne prévaut que parce que, pour des contextes et des raisons historiques donnés, le réformisme d'exploitation l'a emporté, écartant d'autres solutions qu'un réformisme d'exploration aurait pu faire advenir. Par exemple, la mise en place de plans de prévention et de prévision des risques d'inondation aurait pu ou pourrait constituer une alternative crédible à l'augmentation des moyens de secours. Dans les faits, la structure de coûts de ces plans (concentrée sur les élus et les propriétaires) est, jusqu'à présent, moins favorable que la croissance quantitative des secours financée par les contribuables. La rationalisation conventionnelle n'est donc « inéluctable » que parce que d'autres formes ont été écartées et c'est ce processus historique de sélection que doit interroger le sociologue.

A contrario, le syncrétisme de l'auteur laisse ouvertes plusieurs incertitudes théoriques et brouille parfois les causalités effectives. Il refuse, par principe, de « choisir » entre les mécanismes efficients. Le paradigme de l'action défendu par Padioleau suscite également des interrogations. Il parle tantôt de « l'ignorance des protagonistes », de leur bonne conscience, de leur fausse conscience, de leur « stratéguisme » mais aussi des

influences de l'institution qui détermine leurs actions, les oblige à mettre en accord des actions et des valeurs ou leur fait développer des conduites perçues comme « correctes » eu égard à des normes, des règles institutionnelles ou des rôles collectifs attendus. À l'évidence, l'auteur s'emploie à brouiller les pistes et à penser, non sans malice, les écarts et les jeux entre ce que les gens disent, ce qu'ils croient et ce qu'ils font.

Le troisième apport de l'ouvrage est l'examen, très riche analytiquement et empiriquement, de l'application de la réforme des SIS, qui démultiplie la perversité du réformisme et qui redynamise les analyses classiques de mise en œuvre des politiques publiques. Pour Padioleau, le « réformisme pervers des conséquences », longuement analysé aux chapitres 4 et 5, s'incarne sous deux formes : les effets négatifs de la réforme et les mécanismes d'auto-renforcement et d'extension du modèle orthodoxe. Les problèmes nés de la rationalisation sont nombreux. Le rationalisme sociotechnique fait disparaître les modes de vie collective des centres de secours et favorise le développement de logiques consuméristes chez les usagers. La départementalisation et la technicisation entraînent une explosion des budgets des établissements publics départementaux ; la formalisation des relations entre volontaires et employeurs dénature les représentations de l'engagement comme vocation et dévouement pour en faire un objet de réglementations et de négociations d'avantages acquis. La reconnaissance légale du secours médical comme composante du nouveau service des pompiers les transforme en « ambulanciers du pauvre », surcharge leurs interventions et les place en concurrence avec d'autres services (Croix-Rouge, SAMU). En dépit des nombreux effets négatifs ou pervers de la réforme, Padioleau observe pourtant, paradoxalement, la naturalisation et l'extension du modèle du service public modernisé. Prenant à rebours les résultats attendus de l'analyse des politi-

ques publiques, il identifie de multiples processus d'auto-renforcement qui assurent une mise en œuvre conforme de la réforme. Celle-ci bénéficie d'abord de solides coalitions de soutien (les organisations nationales d'élus, les fonctionnaires de la DDSC du ministère de l'Intérieur, la FNSPF, les firmes productrices de techniques) qui sont institutionnalisées dans l'État et qui marginalisent les positions discordantes de nombreux opposants pourtant proches du terrain (certains préfets, des élus locaux des petites communes, des mouvements associatifs, le SAMU, les assurances, les pompiers de Paris ou de Marseille, les ministères de la Santé ou des Finances ou des experts financiers indépendants comme la Cour des comptes). De même, le nouveau statut des jeunes pompiers instrumentalise les embauches dans le cadre d'une politique d'emploi qui affaiblit un peu plus les valeurs républicaines historiques ; la rationalisation départementale marginalise les centres de secours ruraux qui servent d'alibi symbolique ; l'explosion des budgets est justifiée positivement comme le mal nécessaire de l'inexorable modernisation qui appelle seulement l'augmentation des ressources et l'implication croissante de l'État, garant de l'universalisation du service. Vingt ans après *l'État au concret*, Padioleau renouvelle donc le champ des études sur la mise en œuvre. De manière empirique, il offre, tout simplement, une version sociologique convaincante des théories économiques et politistes de la dépendance au sentier (*path-dependency*). En ce sens, il démontre combien la nouvelle « Organisation » rationalisée devient progressivement une « Institution » qui crée de l'irréversible et qui enferme les pratiques des Services d'incendie et de secours dans une voie particulière (comme le fut le « républicanisme ») dont il sera difficile de sortir. Pour autant, et à la différence de certains travaux néo-institutionnalistes au déterminisme rustique, la démarche utilisée par Padioleau sait restituer simultanément les effets réifiants de l'institution et

les dynamiques de sa transformation.

Par ses points d'entrée originaux et la générosité avec laquelle il multiplie les données empiriques, les arguments et les formalisations, *Le réformisme pervers* est un ouvrage particulièrement stimulant et suggestif. L'analyse qu'il propose du « réformisme à la française » l'inscrit également dans la tradition des ouvrages de sociologie qui rendent possible une montée en généralité pour analyser la société française et son État. Le déclin d'institutions « républicaines », regrettées par l'auteur pour leur inventivité formelle et leur originalité, se traduit par la victoire d'un « réformisme d'exploitation conservateur » dont le projet est de « rendre conforme un service public original, déviant, hybride de sécurité civile au modèle normal, standard de l'organisation du service public conventionnel perçu comme moderniste » (p. 201). Si cette piste de recherche est plus normative, elle n'est sans doute pas celle qui donne le moins matière à réflexions et à débats.

Philippe Bezes

*Centre d'Études et de Recherches de
Science Administrative (CERSA)
CNRS – Université de Paris II*

Lallement (Michel). – *Temps, travail et modes de vie.*

Paris, Presses Universitaires de France (Sciences sociales et sociétales), 2003, 227 p., 26 €.

La promulgation, en 1998 et 2000, des lois Aubry visant à réduire ou assouplir la durée légale du temps de travail a été l'occasion, pour nombre de chercheurs et d'observateurs, de revenir abondamment sur la question des mutations des temporalités productives. Ainsi, que ce soit dans le cadre du débat scientifique ou bien au sein de l'actualité médiatique, une multitude de points de vue a été portée sur le phénomène, quand bien même certains d'entre eux semblent avoir parfois relevé davantage du stéréotype

que du constat scientifique. De plus, la majorité des études entreprises sur la réduction du temps de travail ont essentiellement consisté en des expertises économiques des dispositifs issus des négociations collectives. Or pour Michel Lallement, les transformations du temps de travail ne peuvent se cantonner à la seule évaluation économique de ses conséquences. Comment imaginer en effet que de telles transformations temporelles puissent être sans incidences sur les modes de vie des salariés ? C'est pourquoi l'auteur propose de réhabiliter une analyse sociologique digne de ce nom en venant interroger l'impact de la flexibilité temporelle sur « les rythmes sociaux » et plus spécialement « les implications au quotidien sur le statut et les conditions de vie des salariés » (p. 8).

Un tel axe de recherche a conduit alors M. Lallement à adopter une démarche originale à double titre. Il va s'agir, d'une part, de procéder à une approche historique et comparative – au regard de la Suède – de la flexibilisation du temps de travail. La singularité de son travail va résider, d'autre part, dans le refus d'octroyer toutes considérations ou finalités pragmatiques à l'exploitation des données pour privilégier l'analyse scientifique. L'un des atouts de l'ouvrage est d'avoir soumis à une telle grille de lecture théorique un matériau empirique des plus riches et foisonnants, engageant l'auteur à émailler son développement d'études de cas et d'extraits d'entretiens dans le souci d'illustrer et d'étayer en permanence les hypothèses avancées. Ainsi que l'indiquent les annexes destinées à contextualiser les conditions de réalisation de la recherche et, de cette façon, à fournir aux lecteurs tous les moyens de l'objectivation scientifique, l'assise empirique conférée à l'ouvrage provient d'une enquête collective d'envergure menée entre 1997 et 2002 par des équipes de recherche françaises et suédoises. Analyses documentaires et statistiques, observations occasionnelles et, surtout, 250 entretiens semi-directifs ont ainsi été