

## Les consultants font-ils (de) la politique ?

*Are consultants political actors?*

François-Mathieu Poupeau, David Guéranger and Stéphane Cadiou

---



### Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/pmp/4582>  
ISSN: 2119-4831

### Publisher

Institut de Management Public (IDPM)

### Printed version

Date of publication: 15 January 2012  
Number of pages: 9-19  
ISBN: 978-2-7430-1437-7  
ISSN: 0758-1726

### Electronic reference

François-Mathieu Poupeau, David Guéranger et Stéphane Cadiou, « Les consultants font-ils (de) la politique ? », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 29/1 | 2012, mis en ligne le 19 juin 2014, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/4582>

---

## Les consultants font-ils (de) la politique? 01

► **François-Mathieu Poupeau<sup>a\*</sup>,  
David Guéranger<sup>b</sup> et Stéphane Cadiou<sup>c</sup>**

<sup>a</sup> *Chargé de recherche CNRS, LATTS-Université Paris Est*

<sup>b</sup> *Chargé de recherche, LATTS-Université Paris Est*

<sup>c</sup> *Maître de conférences, Université de Nice Sophia Antipolis*

### Résumé

Si l'on convient désormais aisément que les entourages (conseillers, cabinets, etc.) des élus sont eux-mêmes de véritables acteurs politiques, peut-on en dire autant des consultants? Cette figure de la fabrique de l'action publique, devenue presque banale tant elle est omniprésente, reste pourtant peu étudiée dans les travaux sur le politique. Le projet de cet article, et du dossier qu'il introduit, est d'esquisser quelques pistes de réflexion en la matière, soit trois manières de considérer le rôle politique des consultants. L'article discute d'une part l'influence présumée qu'ils exercent sur les (ou en lieu et place des) appareils administratifs; il examine d'autre part l'accent mis par les consultants sur les procédures et les méthodes, qui tend à occulter les enjeux politiques plus qu'à les neutraliser; il s'interroge enfin sur la contribution que ces acteurs intermédiaires apportent à une normalisation de l'action publique.

© 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

**Mots clés :** Consultants, politique, expertise, action publique, administration

### Abstract

**Are consultants political actors?** If one can easily admit that the entourages of the politicians (advisors, members of cabinets, etc.) are themselves real political actors, can the same be said about consultants? These actors involved in the shaping of public policies, despite their ubiquity, are still neglected by the academic investigations, especially in Political Science. The aim of the article, and of the whole symposium introduced here, is to suggest original insights on this topic, namely three different ways to consider the political dimension of consultancy. First of all, the article discusses the influence consultants supposedly have on (or instead of) the administration; it also stresses the pivotal

\*Auteur correspondant : [fm.poupeau@enpc.fr](mailto:fm.poupeau@enpc.fr)

doi:10.3166/pmp.29.9-19 © 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

role of methods and procedures that obscure (rather than neutralize) political issues ; it finally underlines that these intermediary actors may contribute to the standardization and normalization of public policies.

© 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

**Keywords:** Consultants, public policy, expertise, public action, administration.

Gouverner les sociétés contemporaines requiert des compétences et des savoirs diversifiés. Les décideurs publics s'équipent en conséquence en s'entourant d'experts, figures désormais incontournables de l'action publique, qui sont devenus un sujet d'étude prisé dans les sciences sociales, et notamment en science politique (Lascoumes, 2005 ; Dumoulin, La Branche, Robert, Warin, 2005 ; Bérard, Crespin, 2010). Cette effervescence scientifique a permis de mieux connaître un plus grand nombre de situations et de secteurs d'expertise (de l'expertise judiciaire classique aux expertises dans des champs d'action aussi divers que les transports, l'aménagement, les risques, le développement local, la communication...). Mais alors que l'expert scientifique, les conseils de « sages », les *think tanks*, les professionnels des administrations publiques, les associations gestionnaires, voire plus récemment l'expertise citoyenne sont des figures usuelles et quasi canoniques de ces recherches, celle du consultant est à la fois plus imprécise et plus méconnue.

Pourtant, l'actualité politico-administrative française laisse supposer que ce type d'acteur prend une place importante dans la conduite des affaires publiques. On peut penser à la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et aux nombreux audits de modernisation des administrations qui l'accompagnent (Bezès, 2010). On peut penser aussi à la généralisation des diagnostics et évaluations qui s'adosent aux politiques publiques, y compris au niveau local (Perret, 2008). On peut penser encore à l'injonction au retrait de l'État dans les champs concurrentiels des prestations de services, à l'instar de l'ingénierie publique (Gourgouillat, 2006). On peut penser enfin à la sophistication de la communication politique qui s'étend de l'élaboration des programmes de campagne aux stratégies de gestion de l'information (Riutort, 2007). Autant de raisons qui semblent annoncer un recours plus systématique aux consultants par les autorités publiques ou, de façon corollaire, un marché du conseil au secteur public en pleine expansion<sup>1</sup>.

Cette actualité nourrit dès lors un questionnement légitime sur le rôle politique des consultants. Quelles sont leurs relations avec les institutions publiques ? Quelles sont les idées qu'ils défendent ? Comment sont-elles appropriées par les décideurs publics ? Quel est l'impact des activités de conseil sur les administrations et les politiques publiques, ainsi que sur les pratiques des décideurs ? Les travaux consacrés aux consultants portent majoritairement sur certains traits de ce métier (dynamiques de professionnalisation, modes d'organisation ou de socialisation, division du travail, répartition des marchés, etc.<sup>2</sup>), plus

<sup>1</sup> Dans le champ du management par exemple, le conseil au secteur public est un marché qui continue de se développer et semble peu affecté par la crise (Angr Galula, « Le conseil dans le secteur public s'affermir avec la RGPP », *La Lettre du Conseil*, n° 112, 1/2/2012, p. 1).

<sup>2</sup> Pour une première tentative d'inventaire, on pourra se reporter à F. Benchendikh, S. Cadiou, D. Guéranger (coord.), E. Martinais, F.-M. Poupeau, *Le conseil privé au public. Enjeux, pratiques, usages*, Rapport LATTs, octobre 2008, 49 pages.

rarement sur leur rôle proprement politique. C'est précisément l'objectif de ce dossier que d'esquisser quelques éléments de réponse à cette interrogation.

Ce numéro spécial est le fruit d'un travail de longue haleine, mené en deux temps. Une première étape a consisté à organiser un séminaire de cinq séances d'une journée chacune. Envisagé comme un lieu d'échanges entre chercheurs, consultants, commanditaires publics autour de la place du conseil privé dans l'action publique locale, il nous a permis, d'une part, de recueillir quelques témoignages de « praticiens », d'autre part d'affiner nos questionnements et de formuler quelques premières problématiques de recherche<sup>3</sup>. Ces questions ont servi de support à l'organisation de journées d'études (les 5 et 6 mai 2010), dont sont issues les six contributions réunies dans ce dossier. Comme le lecteur pourra le constater, le choix a été fait d'opter pour des éclairages variés. Les champs appréhendés sont larges : conseil en management (Isabelle Boni), réformes judiciaires (Joël Ficet), partenariats publics privés (Géry Deffontaines), politiques urbaines (Rachel Linossier), dispositifs de participation (Magali Nonjon), action internationale de l'État en situation de conflit (Yann Bérard). Certains concernent l'action de l'État, d'autres celle des collectivités territoriales. Les focales sont aussi très variables, entre des contributions soucieuses d'appréhender au plus près les pratiques des consultants (dans leurs interactions avec leurs clients) et d'autres plus axées sur des analyses de moyenne portée concernant le champ du conseil dans un domaine de politique publique. Les méthodologies sont également diverses entre la description ethnographique du travail des consultants, l'analyse des discours de présentation de soi et des curriculum vitae ou encore les (plus rares) tentatives d'objectivation statistique.

Dans leur diversité, ces contributions permettent d'opérer un retour fécond sur quelques tropismes de la littérature et éclairent certains aspects du rôle politique des consultants. Sans prétendre synthétiser l'ensemble des analyses développées par chacun des auteurs, il nous semble que trois grands enseignements se dégagent des travaux qui sont ici présentés.

### **Une « consultocratie » généralisée ? Un recours variable aux cabinets de consultants**

À une échelle nationale, voire transnationale, les consultants exercent une influence décisive sur les appareils administratifs étatiques et, en particulier, sur les réformes de type managérial qui en modifient l'organisation et les modes de fonctionnement. Le terme de « consultocratie », inventé par Christopher Hood et Michael Jackson (1991) pour souligner l'ouverture de la haute administration aux consultants, fait aujourd'hui florès, témoignant de l'intérêt de cette perspective de recherche. Cette préoccupation est au cœur des travaux de Alasdair Roberts (Roberts 1996, Roberts & Keeble 1998) consacrés aux réformes de la fonction publique canadienne. L'influence des consultants américains lui apparaît d'autant plus criante qu'ils exportent une méthode construite dans un contexte singulièrement différent, celui du Chicago du début du siècle (le XX<sup>e</sup>) et de la grande corruption de son administration municipale. Plus près de nous, la thèse de la « consultocratie » a été directement mobilisée et nuancée par Denis Saint-Martin (1998, 1999) qui, comparant les cas français et britanniques, souligne quelques différences explicatives du rôle des consultants,

---

<sup>3</sup> Ce séminaire a été mis en place avec le concours de François Benchendikh et d'Emmanuel Martinais que les coordinateurs du dossier remercient pour leur collaboration féconde.

en particulier les liens avec la profession comptable dans le cas britannique et le monopole de l'expertise administrative par les grands corps dans le cas français.

L'hypothèse d'une « consultocratie » généralisée ne résiste pourtant pas à l'épreuve des faits. Les contributions présentées dans le dossier montrent au contraire le degré variable de pénétration du conseil dans l'action publique. Elles relativisent l'idée souvent véhiculée d'une toute puissance des consultants, bénéficiant d'une large audience auprès des décideurs politiques. Certes, plusieurs contributions donnent à voir l'élargissement de la sphère du conseil à des domaines de plus en plus nombreux, voire régaliens. En lisant l'article de Yann Bérard, le lecteur pourra être surpris de les rencontrer au cœur de l'action de l'État, en matière d'aide internationale en situation d'urgence post-conflit. Le recours à ce type d'acteur répond ici à un souci de flexibilité et de souplesse, le cabinet de conseil œuvrant comme un facilitateur permettant d'agir rapidement. En évoquant le cas du partenariat public-privé, Géry Deffontaines nous entraîne dans un secteur où la présence des consultants étonnera moins. Le haut degré de technicité et de complexité de ce nouvel outil d'action publique (dans le maniement du droit, du calcul technico-économique, de la fiscalité, de la gestion des risques financiers comme dans le management de projet) et, parallèlement, le déficit de compétences du côté de la puissance publique permettent d'expliquer cet appel aux consultants qui voient ainsi s'ouvrir de nouveaux marchés autour de grands équipements (grands stades, infrastructures routières, prisons...).

En contrepoint, trois auteurs mettent l'accent sur les contraintes qui s'exercent dans d'autres domaines. Dans le champ des politiques urbaines à Lyon, Rachel Linossier montre que le marché n'est que partiellement ouvert et que certaines prestations intellectuelles demeurent la « chasse gardée » d'organismes publics (comme l'agence d'urbanisme du Grand Lyon), soucieux de conserver leur leadership sur les aspects les plus stratégiques. Dans ce contexte, le consultant se cantonne à un rôle de supplétif plus que de conseiller du prince, pas toujours en mesure d'infléchir directement les décisions structurantes. Le secteur de la justice belge témoigne d'une résistance plus ostensible encore aux cabinets de conseil (Joël Ficet). Au terme d'observations longitudinales menées depuis plusieurs années, l'auteur montre bien comment les consultants en management, pourtant légitimés et favorisés par des situations de crise récurrentes, peinent à tirer parti de la conjoncture réformatrice pour prendre pied dans le secteur. Ils se heurtent notamment à des magistrats très attachés à leur autonomie professionnelle qui savent, selon les cas, mobiliser des consultants lorsque le changement consolide leur position dans les rapports de force internes ou, au contraire, avoir recours aux organes internes existants ou aux instituts universitaires, lorsque leur indépendance pourrait être menacée. S'agissant des partenariats publics privés enfin, Géry Deffontaines souligne lui aussi - et de manière a priori plus surprenante - les fortes réticences manifestées à l'égard des consultants par les décideurs politiques et leurs partenaires traditionnels de la commande publique.

Au final, on est donc loin de l'image d'un consultant qui viendrait dicter ses normes à l'administration, sur son terrain et sur ses compétences. Les contributions de ce dossier livrent plutôt l'image d'une complémentarité qui s'organise souvent selon une logique de l'évitement. Autrement dit, les consultants tendent souvent à se tourner vers des domaines non préemptés par l'administration, à se glisser dans les interstices de l'action administrative qui sont autant de marchés potentiels et qui peuvent découler d'une nouvelle loi (qu'ils auront pu contribuer à produire) ou, parfois même, d'un besoin exprimé par les fonction-

naires eux-mêmes. Qu'elle résulte d'une résistance frontale des agents (justice), d'une volonté administrative de conserver les activités les plus « nobles » (politiques urbaines) ou encore de l'absence d'expertise propre (partenariats publics privés), cette logique de l'évitement place moins les consultants en concurrents potentiels qu'en supplétifs vis-à-vis des fonctionnaires. Il ne s'agit pas ici de renier la capacité de certains consultants à déplacer voire à circonscrire progressivement l'action administrative. Ce cas est clairement illustré par les travaux récents sur la haute fonction publique britannique (Page 2010), qui montrent comment la concurrence entre fonctionnaires et consultants sur les fonctions stratégiques s'est soldée par la nécessité pour les premiers de se réorienter vers des missions plus opérationnelles de management. Les travaux présentés ici indiquent toutefois que ces rapports de concurrence sont loin d'être réglés de façon univoque et qu'ils dépendent des domaines d'action concernés.

Dans cette perspective, on pourrait avancer l'hypothèse que la plus ou moins grande proximité sociologique entre élites dirigeantes (décideurs, élus, consultants) constitue, d'un domaine à l'autre, une variable clé de pénétration du conseil. Par exemple, dans les champs de l'évaluation (Descamps 2009), de la réforme de l'État (Berrebi-Hoffmann Grémion 2009) ou de la finance (de Montlibert 2007), la proximité est assurée par une socialisation commune, via la formation et les mobilités professionnelles. Elle réduit les réticences et favorise, par conséquent, la convergence de vues et l'imbrication des sphères. Dans d'autres domaines, tels la justice ou les études urbaines, le constat vaut beaucoup moins. Dans ce cas, les corporations et professions publiques s'emploient à cultiver leur différence avec des consultants perçus comme des agents peu en phase avec les « cultures » administratives concernées. L'homogénéité corporative représente ici un frein à la pénétration des consultants. Les thèses de la « consultocratie », tout comme bon nombre de travaux sur les consultants d'ailleurs, sont ici victimes d'un travers consistant à généraliser des constats tirés de l'étude des cabinets les plus prestigieux et les plus dominants, qui ont réussi peut-être plus que d'autres à s'imposer comme légitimes auprès de décideurs politiques et administratifs.

### **Le discours sur la méthode : faire de la politique sans le dire ?**

En prêtant attention aux outils des consultants, Isabelle Boni, Magali Nonjon et Géry Deffontaines nous mettent sur la piste de ce qui peut constituer l'une des clés d'explication de leur succès croissant dans le champ de l'action publique : la mise en avant d'une expertise fondée sur la méthode. Par là, il faut entendre la mobilisation d'outils à visée non pas substantielle ou normative (i.e. servant à produire de la connaissance sur un territoire, un problème, un secteur d'activité), mais plutôt méthodologique et procédurale. Un tel positionnement peut se prévaloir d'une neutralité, d'une scientificité et d'une rigueur séduisantes : la « bonne » décision ne l'est pas seulement en substance, elle l'est aussi et surtout en tant qu'elle résulte d'un processus décisionnel « efficace ».

Se démarquant de la figure de l'expert classique, fournisseur de connaissance, beaucoup de consultants se positionnent ainsi en « maïeuticiens » de l'action publique, dont la fonction est de permettre aux acteurs publics (élus, fonctionnaires) de faire advenir par eux-mêmes, collectivement et de manière consensuelle, les solutions qui leur « conviennent ». Le travail des consultants consiste alors à garantir une méthode « optimale », « adaptée » ou encore « appropriée » (sic), qui se mue rapidement en marque de fabrique. C'est ce qu'illustre le

cas des consultants en démocratie participative étudiés par Magali Nonjon, qui vendent d'abord une « boîte à outils » censée garantir une « bonne » participation, quels que soient les objectifs qu'on lui assigne. Dans son article, Isabelle Boni nous livre des exemples de ces kits de procédures, dont l'une des forces est d'arriver à enrôler les différents acteurs partie prenante, en privilégiant le registre de la connaissance mutuelle, de l'argumentation, de l'inventivité. Joël Ficet lui-même reconnaît que, malgré les résistances des magistrats belges, les consultants ont réussi à convaincre de la légitimité d'un outil de mesure de la charge de travail. Ils partagent donc, dans de nombreux cas une même propension à se positionner en « garants » d'une méthode.

Cette tendance n'est pas fortuite. Elle répond à plusieurs exigences, à la fois fonctionnelles, professionnelles et politiques. Sur le plan fonctionnel, la méthode permet de concilier les contraintes du travail individuel – notamment la gestion du temps – et celles de l'organisation (Isabelle Boni), les contraintes économiques de l'entreprise et les singularités de la mission (le « *one shot* »), de réaliser un subtil équilibre entre logiques de rentabilité et d'adaptation, entre exigences de normalisation et de singularisation. Ce répertoire de la méthode se révèle d'autant plus indispensable que les commandes publiques portent sur des montants peu élevés (Rachel Linossier) ou parfois peu rentables à court terme. Ce recours à la rationalité procédurale s'explique aussi (la perspective « généalogique » de Magali Nonjon fournit un éclairage intéressant de ce point de vue) par les dynamiques professionnelles constitutives du champ, où d'anciens « militants » de la participation, devenus « consultants », se mettent à « vendre » des kits procéduraux pour éviter que leurs savoirs antérieurs (fondés sur une connaissance contextuelle fine) ne se démonétisent et pour continuer à se positionner dans un champ professionnel plus concurrentiel. La « procéduralisation » est alors une manière de convertir des savoirs antérieurs spécifiques en actifs à caractère plus universel et, ce faisant, de continuer à exister sur le marché de l'expertise.

Ces deux explications, l'une fonctionnelle, l'autre professionnelle, ne sauraient suffire, toutefois, pour saisir l'audience croissante dont bénéficient ces « maïeuticiens » dans la conduite des affaires publiques. Elle tient également – et c'est là un troisième facteur, de nature plus politique – aux spécificités du champ concerné et au statut associé à la décision qui, plus que dans le monde des entreprises, demeure un acte « sacré », réservé aux seuls acteurs dépositaires de la légitimité démocratique (les élus) ou administrative (les fonctionnaires). Ce principe commande aux consultants de multiplier les gages de non-intrusion dans un domaine réservé, à l'image des fonctionnaires soucieux de montrer qu'ils n'outrepassent pas leur rôle (Eymeri 2003). Les consultants endossent, en quelque sorte, certains traits de comportement des fonctionnaires, qui consistent à s'effacer derrière leur client, à ne pas donner le sentiment de décider, à transformer tout refus en contre-proposition. L'enjeu pour eux est d'instaurer une relation de « confiance » avec le client pour conjurer les incertitudes et les craintes relatives à leur intervention, *a fortiori* dans des domaines d'action souvent étrangers aux critères privés et qui restent contrôlés par les élus. De ce point de vue, l'accent mis sur la méthode cantonne le consultant à un rôle d'accompagnement dans un processus présenté comme délibératif, donnant précisément au client le sentiment d'avoir à décider tout le temps, à chaque étape, en collant des papiers sur un *paperboard* (Isabelle Boni), en imaginant les questions soumises au débat public (Magali Nonjon), en proposant une batterie d'outils de mesure de la charge de travail (Joël Ficet) et en décidant finalement... de passer à l'étape suivante. Être méthodologue, c'est

ainsi cultiver la *summa divisio* entre la décision et le conseil, en se réfugiant derrière les apparences de la « neutralité axiologique » (Isabelle Boni) ou en s'effaçant derrière des dispositifs jusqu'à « devenir invisible » (Yann Bérard). Par là même, on saisit la fragilité d'une telle position : montrer que l'on peut fournir une aide pour résoudre une situation problématique sans (trop) empiéter sur la responsabilité du client. À travers cette relation, souvent compliquée, se joue en fait la capacité du consultant à construire sa réputation et à se positionner dans une relation instable en obtenant la confiance du client.

La mise en avant d'une « expertise méthodologique », réponse à des contraintes économiques, fonctionnelles et politiques, fait écho à la distribution officielle des rôles dans la gestion des affaires publiques. Elle se démarque des formes de conseil qui endossent une dimension plus directement politique. C'est le cas des professionnels du droit et de la régulation (Dezalay 1993) ou encore de l'expertise comptable (Saint-Martin 2001a et 2001b ; Ramirez 2003) qui, parce qu'ils opèrent en amont sur la définition des normes juridiques et des standards professionnels (afin de les conformer à leurs propres pratiques et de supprimer les coûts d'entrée sur les marchés nationaux), contribuent ostensiblement à « produire de l'État ». C'est le cas aussi des professionnels de la communication politique, qui assument l'intrusion dans certains pré-carrés des politiques (programmation et orientation politiques, stratégie politique) mais s'en retrouvent dès lors fragilisés, du fait de choix qui restent discrétionnaires (Chauveau 2003) et de stratégies politiques toujours liées à la valorisation individuelle. Mais, même dans ce dernier domaine, les consultants échappent difficilement à la réactivation de la division entre le « fond », réservé aux décideurs politiques, et la « forme », réduite à une prestation technique et neutre (Legavre, 1999). Il s'agit là aussi de ne pas laisser percevoir une transgression des champs de responsabilité, tels qu'ils sont intériorisés par les élus. C'est dire si la prudence s'impose comme une puissante contrainte pour toute position d'aide à la décision (qu'elle soit occupée d'ailleurs par un collaborateur politique, un fonctionnaire ou un consultant). Il reste que cette contrainte s'exerce inégalement selon la nature de la prestation. À ce titre, les cas étudiés dans ce dossier portent bien souvent (à l'exception peut-être de la réforme de la justice) sur la production de normes intermédiaires et d'outils qui, précisément parce qu'ils induisent des changements de portée limitée, permettent aux consultants de revendiquer une neutralité politique. On peut supposer que, lorsqu'il concerne une action plus stratégique, le discours de la neutralité méthodologique est plus difficilement tenable, obligeant à assumer une plus grande proximité avec la politique en mobilisant par exemple d'importantes ressources personnelles. En témoignent quelques figures étudiées par Rachel Linossier, comme ces experts indépendants capitalisant une riche carrière professionnelle et capables d'accéder plus directement aux élus et aux prestations stratégiques. On perçoit ici l'intérêt de contextualiser la relation de conseil par rapport à la nature de la prestation et au profil des consultants.

### **Les consultants normalisent-ils la politique ?**

Le registre méthodologique, dont on vient de montrer les enjeux fonctionnels, professionnels et politiques, a ainsi pour objectif de ne pas donner l'impression de décider, d'opérer des choix, en déplaçant l'attention vers les outils et les méthodes. Faut-il pour autant succomber à cette image apolitique que nombre de consultants entendent donner de

leurs prestations ? On peut se demander au contraire dans quelle mesure ce type d'action véhicule une conception du politique singulière, privilégiant l'évitement des conflits et des controverses, favorisant la rhétorique consensuelle. Un tel mode opératoire ne réduit-il pas l'éventail des choix possibles ? En matière de politiques urbaines par exemple, les choix sur la localisation des populations ou encore sur les catégories sociales à séduire doivent se plier aux contraintes d'outils de gestion signalant, par exemple, les atouts, faiblesses, opportunités et menaces d'un territoire (selon la méthode AFOM bien connue). Ce souci procédural pèse dans le même temps sur la sélection des acteurs associés à la fabrique des politiques publiques : il écarte du processus décisionnel certains types de protagonistes, notamment ceux qui, parce qu'ils sont les plus radicaux, entendent interroger les finalités de l'action publique. L'analyse que fait Magali Nonjon du champ du conseil en participation illustre bien ce déplacement, en montrant que des professionnels convertis aux techniques managériales se substituent aux militants des années 1970 soucieux de donner la parole à la « base ».

Cet effet de rétrécissement du « politiquement faisable » s'accompagne d'un effet global de standardisation de l'action publique. En transférant des méthodes d'un secteur à l'autre, d'un site à l'autre, les consultants se comportent en intermédiaires favorisant, par la pluralité de leurs missions, des expérimentations ou des applications convergentes. Il en va ainsi de la technique particulièrement efficace du benchmarking. En même temps qu'elle répond à ce souci si répandu dans les administrations de s'étalonner par rapport à leurs homologues françaises ou étrangères, cette technologie produit des outils de connaissance qui favorisent les transferts d'expérience et les convergences (Bruno 2008). De même, la fréquentation de forums et réseaux d'échanges offre aux consultants des opportunités d'accumuler des informations et des références (des « best practices ») qui pourront être habilement maniées dans la relation avec leurs clients pour favoriser une normalisation des politiques dans un certain nombre de domaines de responsabilité. Dans le champ du management (Kipping Engwall 2002, Kipping *et alii* 2003), l'étude des acteurs du conseil montre également leur contribution décisive à une industrie de la connaissance très largement dominée par les grands cabinets américains qui, malgré la concurrence des firmes locales et les différences de systèmes de gestion, produisent une convergence internationale des méthodes de gestion.

Derrière ces processus de normalisation, ce sont ainsi des « recettes » proprement politiques qui se transfèrent, comme l'ont montré plusieurs recherches. Dans son travail mené sur l'État australien (politiques sociales, du logement, de l'immigration, de la santé), J. F. Martin insiste, par exemple, sur le fait qu'une telle intervention se fait au profit d'une logique libérale (Martin 1998, 2000). À l'échelle européenne, l'action des consultants se traduit par une réorientation substantielle des politiques de développement, qui passent d'un objectif d'éradication pure et simple de la pauvreté à un pragmatisme plus circonstancié (Le Naëlou 1995). Quant aux autorités locales, parents pauvres des travaux sur le conseil, l'usage du conseil en sécurité par les mairies (Buffat, Le Goff 2002) semble uniformiser l'action publique autour de recettes types (vidéosurveillance en particulier), la dimension partisane jouant désormais un rôle mineur. Dans ce numéro, Joël Ficet montre bien, aussi, que l'immixtion contestée des consultants sur le terrain de la justice belge s'adosse à une « modernisation » fortement teintée de management public, avec la mise en place, entre autres, du principe de qualité totale. Magali Nonjon note de son côté que la participation procédurale des années 1990 ne correspond plus tant à l'expression de luttes urbaines qu'au

perfectionnement du fonctionnement des institutions publiques. Le recours aux partenariats publics privés étudiés ici par Géry Deffontaines trahit une politique volontariste de retrait de la puissance publique dans le financement de grands équipements et d'infrastructures. Ces études convergent pour mettre en évidence la diffusion d'une conception de l'action publique marquée par la redéfinition des périmètres et de l'organisation de la puissance publique.   bien des égards, la montée des consultants n'est pas sans rapport avec une conception de plus en plus libérale des politiques publiques. Qu'il s'agisse de souligner leur influence sur les recompositions de l'appareil administratif et sur le personnel politique, sur la production des normes publiques, ou encore de relever leur proximité objective avec les décideurs, les consultants apparaissent comme des acteurs (vecteurs) politiques qui contribuent à remettre en cause des formes d'organisation et d'action collective héritées de l' tat-Providence.

Mais cette contribution mérite d'être analys e avec prudence. D'une part, on ne saurait rendre les consultants seuls responsables de ce mouvement de fond. Joël Ficet montre bien qu'il faudra de longues années de controverses et d'expertises pour voir se mettre en œuvre la « modernisation » de la justice belge, sans que l'on puisse réduire celle-ci à l'intervention ponctuelle d'un cabinet. D'autre part, l'immixtion de consultants est elle-même conditionnée par des choix politiques préalables d'ouverture de marchés. C'est bien, par exemple, le souci de la Commission européenne de faire émerger de nouveaux acteurs dans les territoires qui stimule un marché du conseil en développement local (Guérin Lavignotte 2002). C'est également la construction européenne et la remise en cause corollaire du rôle de l'état qui a eu pour effet de réorganiser les modes de représentation des groupes d'intérêt en France et de développer et de professionnaliser les pratiques de démarchage et de portage politique proposées par des cabinets de conseil (Grossman Saurugger 2004). De même, dans le cas français, la décentralisation a crée un marché colossal pour les consultants et autres bureaux d'études, qui n'est pas sans lien non plus avec les transformations de la fonction publique territoriale et les orientations plus gestionnaires du personnel politique (Abiker 1996).

Une controverse – bien déséquilibrée toutefois – se profile donc, qui oppose deux visions politiques du conseil et des consultants : l'une en fait un agent du démantèlement de l'état quand l'autre souligne au contraire sa dépendance à l' tat. Dans les deux cas néanmoins, les consultants contribuent à rendre plus poreuse la frontière entre public et privé. Par l'influence et le lobbying ou, plus subrepticement, par un travail d'import-export méthodologique, ils semblent ainsi assurer la convergence des règles de l'état avec celles du marché.

## Bibliographie

- ABIKER D., (1996), *Les consultants dans les collectivités locales*, LGDJ., Paris.
- BERARD Y. CRESPIAN R., (2010), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Presses universitaires de Rennes, Rennes.
- BERREBI-HOFFMANN I., GREMION P., (2009), Élitisme intellectuel et réforme de l'État. Esquisse en trois temps d'un déplacement d'expertise, *Cahiers internationaux de sociologie* 126.
- BEZES P., (2010), Morphologie de la RGPP. Une mise en perspective historique et comparative, *Revue française d'administration publique* 136.
- BRUNO I., (2008), La recherche scientifique au crible du benchmarking. Petite histoire d'une technologie de gouvernement, *Revue d'Histoire Moderne & Contemporaine* 4.
- BUFFAT J.-P., LE GOFF T., (2002), Quand les maires s'en remettent aux experts. Une analyse des liens entre les cabinets de conseil en sécurité et les maires, *Les Cahiers de la sécurité intérieure* 50.
- CHAUVEAU A., (2003), L'homme politique et la télévision. L'influence des conseillers en communication, *Vingtème Siècle* 80.
- DESCAMPS F., (2009), Quand la direction du budget faisait appel à un cabinet de conseil privé pour sa propre réorganisation... 1950-1952, *Revue française d'administration publique* 131.
- DEZALAY Y., (1993), Multinationales de l'expertise et "dépérissement de l'État", *Actes de la recherche en sciences sociales* 96-97.
- DUMOULIN L., LA BRANCHE S., ROBERT C., WARIN P., dir., (2005), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble.
- EYMERI J.-M., (2003), Frontière ou marches? De la contribution de la haute administration à la production du politique In Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin.
- GOURGOUILLATS, (2006), *Les mutations de l'ingénierie publique au Ministère de l'Équipement. Contribution à une sociologie de la réforme de la gestion publique territoriale (France, 1995-2003)*, Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po Lyon.
- GROSSMAN E., SAURUGGER S., (2004), Les Groupes d'intérêt français : entre exception française, l'Europe et le monde, *Revue internationale de politique comparée* 4.
- GUERIN LAVIGNOTTE E., (2002), Les experts de l'Europe au local. Critères d'identification et de différenciation sur un marché de l'expertise locale en pleine mutation In Georgakakis D., dir., *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg, PUS.
- HOOD C., JACKSON M., (1991), *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth.
- KIPPING M., ENGWALL L., eds., (2002), *Management consulting. Emergence and dynamics of a knowledge industry*, Oxford University Press, Oxford.
- KIPPING M. et al., (2003), Converging towards American dominance? Developments and structures of consultancy fields in Europe, *Entreprises et histoire* 33.
- LASCOUMES P., (2005), Expertise et action publique, *Problèmes politiques et sociaux* 912.
- LE NAËLOU A., (1995), Experts, expertise et coopération européenne, *Cahiers internationaux de sociologie* XCVIII.
- LEGAVRE J.-B., (1999), Crise de la représentation et nouvel homme politique. Le métier politique au prisme des conseils en communication politique In Poireur Y., Mazet P., dir., *Les représentations du métier politique*, Paris, L'Harmattan.
- MARTIN J. F., (1998), *Reorienting a Nation: Consultants and Australian Public Policy*, Ashgate, Aldershot.
- MARTIN, J., (2000), Policy Consulting and Public Policy, *Australian Journal of Public Administration* 59, (1).
- MONTLIBERT DE C., (2007), *Les agents de l'économie. Patrons, banquiers, journalistes, consultants, élus. Rivaux et complices*, Raisons d'agir éditions, Paris.
- NONJON M., (2005), Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante, *Politix* 70.

- PAGE E., (2010), Le modèle de Whitehall a-t-il survécu? *Revue Internationale des Sciences Administratives* 76 (3).
- PERRET B., (2008), *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, Paris.
- RAMIREZ C., (2003), Du commissariat aux comptes à l'audit. Les big 4 et la profession comptable depuis 1970, *Actes de la recherche en sciences sociales* 146-147.
- RIUTORT P., (2007), *Sociologie de la communication politique*, La découverte, Paris.
- ROBERTS A., (1996), *So-called Experts: How American Consultants Remade the Canadian Civil Service, 1918-1921*, Institut d'administration publique du Canada, Toronto.
- ROBERTS A., KEEBLE E., (1998), So-called Experts: How American Consultants Remade the Canadian Civil Service, 1918-1921, *Journal of Canadian Studies*.
- SAINT-MARTIN D., (1998), The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical-Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France, *Governance* 11 (3).
- SAINT-MARTIN D., (1999), « Les consultants et la réforme managériale de l'État en France et en Grande-Bretagne: vers l'émergence d'une « consultocratie » ? », *Revue canadienne de science politique*, vol. 32, n° 1.
- SAINT-MARTIN D., (2001a), Les cabinets de conseil et la "re- marchandisation" de la politique sociale dans les États-providences de type libéral, *Lien social et politiques* 45.
- SAINT-MARTIN D., (2001b), *Building the New Managerial State. Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford.

