

LE POUVOIR POLITIQUE DES FIRMES DE CONSULTANCE INTERNATIONALES : UNE ANALYSE INSTITUTIONNELLE

Par Jean Blairon et Philippe Mahoux

Le vice-recteur de l'ULB, l'épidémiologiste Marius Gilbert s'est, on s'en souvient, étonné du recours à des firmes de consultants internationales dans la gestion politique de la crise sanitaire. A la suite de la parution de son livre *Juste un passage au JT*, il pose la question de la nécessité de ce recours ainsi que de son coût¹.

Le journal *Le Soir* a mené une enquête en conséquence et chiffré ce coût à quelque 10 millions d'euros.

L'interrogation nous paraît plus que pertinente et nous pensons qu'elle doit être élargie, tant quantitativement que qualitativement.

Quantitativement, parce qu'un examen rapide nous montre que ce recours est devenu systématique dans notre pays ; il dépasse de loin la nécessité de gérer la crise sanitaire ou l'urgence : ce sont désormais quasi toutes les réformes politiques qui sont pilotées par de tels cabinets internationaux. Il suffit de penser au pacte d'excellence, à la réforme wallonne de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, au projet « Get'up Wallonia », etc.

Disons que plus rien ne semble échapper à l'emprise des grandes firmes de consultance capitalistes dans le champ politique, mais aussi dans d'autres champs : de nombreuses grandes organisations du champ social ou du champ culturel par exemple suivent ou ont suivi la puissance publique dans cette curieuse voie. Notre pays est d'ailleurs loin d'être le seul à procéder de la sorte ; nous manquons cependant d'une vue complète du phénomène tant géographiquement qu'historiquement (depuis quand cette tendance s'est-elle imposée ? S'est-elle imposée partout ?). En France, une commission d'enquête sénatoriale a été mise sur pied pour analyser ce phénomène².

Qualitativement, ensuite, parce qu'il convient de ne pas réduire la réflexion à son aspect fonctionnel (ce recours était-il nécessaire pour remplir cette tâche ?) ; le sens et les conséquences d'un tel recours systématique vont selon nous bien au-delà de cette dimension.

1 *Le Soir* du 4/11 2021, article de [Xavier Counasse](#) et [Maxime Bierné](#).

2 https://www.huffingtonpost.fr/entry/senat-ce-conseiller-de-mckinsey-a-peine-a-justifier-le-montant-du-contrat-de-son-cabinet_fr_61e7f45ae4b01f707daa96ff.

UN GRAND RETOURNEMENT

Le plus souvent, l'utilisation des cabinets d'audit et le recours à des consultants sont analysés sous le prisme des effets institutionnels que ce recours produit.

L'on peut ainsi décrypter que les institutions renforcent de la sorte certaines de leurs fonctions officieuses (bien au-delà de leurs fonctions officielles comme soigner, instruire, se porter garant de l'intérêt général...) ; en d'autres mots, l'utilisation d'audits externes et le recours à des consultants commandités est analysé comme un levier de renforcement du pouvoir institutionnel³.

L'institution peut ainsi renforcer son comportement pastoral.

Thierry Gaudin⁴ désigne par ce terme une relation d'éleveur à cheptel :

« elle [l'institution] le [son troupeau] soigne et le nourrit, lui évite des émotions, contrôle étroitement son comportement et communique avec lui par un langage appauvri aux intonations spécifiques dont l'usage rappelle en permanence l'inégalité. (...) Le contrôle de l'éleveur s'exerce au nom d'un principe extérieur, qui légitime l'asymétrie de la relation. Parmi les principes usuels, aucun n'est plus dévastateur que celui de rentabilité, car la relation s'y construit autour d'un calcul⁵. »

On voit bien le rôle que peut jouer un « audit » dans un tel contexte : l'extérieur renforce le point de vue de la hiérarchie en apportant à ses choix une rationalité qui se veut inattaquable.

Le recours à des consultants extérieurs soutient aussi la dimension cléricale de la relation : il s'agit alors d'expliquer la pensée des autres, de conquérir le monopole de son interprétation et par là de contrôler non plus seulement le comportement des subordonnés, mais de contrôler aussi l'écoute à laquelle le discours institutionnel s'adresse.

Enfin, une logique inquisitoriale peut être mise en place, pour *sonder les reins et les cœurs*⁶ et vérifier le degré de l'adhésion de tous au pouvoir institutionnel (par exemple aux décisions du « centre » qui a conçu sans elle ce que la périphérie doit exécuter).

Rappelons que nous désignons ici des **fonctionnements** et qu'ils peuvent être exercés de multiples façons. Danièle Linhart en donne un exemple dans une entreprise « libérée » où des « animateurs journalistiques » remplissent la fonction de « renseignements généraux » internes et organisent la délation. Par exemple, ils invitent annuellement les salariés à remplir un questionnaire d'évaluation de leur manager, questionnaire réputé anonyme. Or, « leurs réponses peuvent être lues de façon désanonymisée » par le patron de l'entreprise⁷...

3 Voir par exemple l'analyse « Les minets et les consultants cosmétiques, Réflexions sur un des fondamentaux de l'analyse institutionnelle », <https://www.intermag.be/377>.

4 T. Gaudin, *L'écoute des silences*, Paris, U.G.E., 1978.

5 T. Gaudin, *op. cit.*, p. 71.

6 *Idem*, p. 88.

7 D. Linhart, *L'insoutenable subordination des salariés*, Toulouse, Erès, 2021, p. 254.

Nous avons là un cas de fonctionnement inquisitorial organisé à l'interne au nom d'une logique... « participative ».

L'analyse institutionnelle a bien mis en lumière ces modalités de l'exercice (et, partant, dans toute une série de cas, de l'abus) du pouvoir et montré comment le recours à une « consultation » commandée peut soutenir, renforcer ou rétablir cet exercice.

Mais aujourd'hui, au vu de la multiplication et de la systématisation d'un tel recours, nous gagnerions sans doute à renverser le raisonnement et à voir que les fonctions pastorale, cléricale et inquisitoriale sont cette fois accaparées par les firmes capitalistes de consultance à leur profit et utilisées pour attaquer les institutions qui « bénéficient » de leurs « services » - au premier chef les institutions publiques. **Ces firmes peuvent transformer ces institutions en sources continues de profit, mais aussi les assimiler culturellement et diluer par là-même leur capacité de contrôle (et notamment leur capacité de régulation d'un hyper-capitalisme de plus en plus dominant).**

La logique pastorale « retournée » fait du commanditaire de la consultance lui-même un cheptel qu'il faut « nourrir » (par exemples de conseils et de directives) au nom d'un principe extérieur : la logique capitaliste elle-même, puisque ce sont ces critères-là qui sont appliqués au « cheptel » présumé défaillant en termes d'analyse, de ressources, de « vision » ou de méthode.

Il importe pour cela, évidemment, de tenir à distance, d'écarter ou de décrédibiliser tous ceux qui, à l'interne ou dans l'entourage de l'organisation incriminée, pourraient contribuer au débat sur l'analyse, la réflexion et la détermination de stratégies.

A titre d'exemple, la commission d'enquête sénatoriale française que nous avons évoquée doute de la légitimité d'un contrat de quelque 500.000 euros accordé au Cabinet MacKinsey pour qu'il définisse les contours du métier d'enseignant. Une sénatrice rappelle tout de même :

« Je sais bien que le métier d'enseignant est un métier très difficile [...] mais je pense qu'ils ont démontré qu'ils étaient des experts », affirme la sénatrice au sujet des professeurs, avant de demander à son interlocuteur Karim Tadjeddine, responsable du pôle Secteur public de McKinsey France : "Vous avez obtenu un contrat d'un montant de 496.800 euros pour 'évaluer les évolutions du métier d'enseignant'. Vous pouvez nous dire à quoi a abouti cette mission ?". Visiblement embarrassé, l'intéressé répond qu'il s'agissait d'organiser 'un séminaire' pour 'réfléchir aux grandes tendances des évolutions du secteur de l'enseignement'⁸. »

Une manière commode de décrédibiliser les compétences existantes est de décréter que les réflexions doivent correspondre à des critères définis unilatéralement par le consultant, sans qu'ils puissent être jugés comme acceptables par les autres contributeurs. Il s'agit par exemple de décréter que les solutions nécessaires doivent être « disruptives » (c'est-à-dire rompre avec l'actuel, ce qui cache souvent des violences, des régressions ou des trahisons que des agents publics ne peuvent en aucun cas accepter sauf à se renier et à renier le sens même du service public).

⁸ https://www.huffingtonpost.fr/entry/senat-ce-conseiller-de-mckinsey-a-peine-a-justifier-le-montant-du-contrat-de-son-cabinet-fr_61e7f45ae4b01f707daa96ff

De la même manière, les corps intermédiaires, les associations réflexives et critiques n'auront pas voix au chapitre – quand elles ne sont pas accusées sans preuves d'être à l'origine du problème qui est à résoudre.

La logique cléricale a pour fonction, nous l'avons dit, de contrôler l'écoute. Il s'agit par exemple, dans le « retournement » que nous analysons, d'organiser l'écoute en posant des questions qui comportent déjà leurs réponses en matière de choix et d'orientations.

Prenons l'exemple du « lean management » prôné par une firme de consultance internationale et qui inspire ses interventions dans les services publics.

« Rappelons que le Lean management est une technique de management opérationnel qui vise à produire mieux avec moins de ressources en plaçant les contributeurs à la valeur ajoutée générée par l'entreprise au premier plan⁹ »

Cette précision aussitôt ajoutée prête toutefois quelque peu à sourire :

« C'est vrai : le Lean n'est pas toujours ni bien compris ni bien mis en œuvre. Il se peut qu'il soit même promu parfois par des entrepreneurs sous couvert de projets plus funestes de réduction d'effectif et de chasse aux coûts pas réellement justifiés¹⁰. »

Et cette autre précision montre bien comment une telle firme peut contrôler l'écoute du commanditaire qui s'abandonne à sa conduite :

« Le Lean a comme pré-requis l'investissement total de la direction générale et son inclusion (sic) dans la démarche stratégique et qualité de l'entreprise. Il exige aussi un « promoteur » de tous les instants (re-sic), à la fois capable de s'investir durablement sur le terrain aux côtés des opérateurs, rester à l'écoute des collaborateurs soucieux d'améliorer leurs méthodes de travail, et de prendre le recul nécessaire à l'analyse du rendement et la proposition de nouveaux schémas d'organisation des tâches¹¹. »

Il suffit en effet de concentrer dans les mains des seuls consultants les résultats de l'écoute sans que puisse être vérifiée la traduction de ce qui a été écouté en « nouveaux schémas »...

D'autres « méthodes » peuvent être mobilisées, comme l'écoute d'individus seuls (sondages, consultations virtuelles...), coupés des collectifs dans lesquels ils s'investissent, pour que des avis très éclatés, qui échappent au « test de légitimité » puissent être recueillis et (ré)organisés à l'envi.

Par « test de légitimité », Benjamin Barber entend la confrontation d'une opinion personnelle au débat collectif, mais surtout la capacité du point de vue exprimé à se confronter à l'intérêt général.

⁹ <https://lean-management.fr/mise-en-oeuvre-du-lean-management>.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*

« Le test de légitimité consiste à savoir si une valeur individuelle a pu être transformée de façon significative, afin d'incorporer un point de vue plus largement public. Lorsqu'une valeur sort parfaitement inchangée de ce test politique, c'est que : soit elle reste une valeur privée déguisée en norme publique, soit elle révèle un consensus préalable au test. Dans ces deux cas, la politique de légitimation n'a pas accompli son œuvre de légitimation¹². »

Et Benjamin Barber d'utiliser la même métaphore « pastorale » pour dénoncer les logiques d'écoute biaisées :

« (...) la participation n'est pas l'activité aléatoire d'un bétail réfractaire pris dans une cavalcade¹³. »

Enfin, la logique du « grand retournement » peut se faire elle-même inquisitoriale en « sondant les reins et les cœurs » pour vérifier si l'adhésion aux directives qui ont été tracées de l'extérieur est pleine et entière.

RETOUR RÉFLEXIF SUR L'ANALYSE INSTITUTIONNELLE

L'analyse institutionnelle opère en s'efforçant d'observer, d'identifier et d'analyser l'officieux, au-delà des discours et des fonctionnements officiels.

Par exemple, classiquement, en identifiant comment une institution, au-delà de sa fonction officielle, peut en remplir une autre, officieuse, qu'elle dénie même le cas échéant.

Pensons au travail d'E. Goffman sur l'hôpital psychiatrique : deux ans d'observation ont permis à Goffman de mettre au jour des procédés, propres aux institutions fermées, qui ont pour effet de détruire l'autonomie culturelle des patients, à l'encontre de la fonction officielle de soin.

Mais il faut ici se rappeler, selon Goffman lui-même, que ce n'est pas par nature qu'une institution fermée remplit cette fonction officieuse : c'est lorsqu'elle manque de vigilance par rapport aux effets possibles ou probables du caractère fermé de l'institution.

Prenons le cas de la fonction pastorale et reprenons les propos de T. Gaudin :

« Le contrôle de l'éleveur s'exerce au nom d'un principe extérieur, qui légitime l'asymétrie de la relation. Parmi les principes usuels, aucun n'est plus dévastateur que celui de rentabilité, car la relation s'y construit autour d'un calcul¹⁴. »

12 B. Barber, *Démocratie forte*, Paris, Desclée De Brouwer, 1997, p. 157.

13 *Ibidem*, p. 175.

14 T. Gaudin, *L'écoute des silences*, *op. cit.*, p. 71.

Pour que cette fonction puisse être déclarée présente, il faut :

- que l'on recoure à un principe extérieur unique comme référence ;
- que ce principe légitime une relation asymétrique.

Ceci ne conduit donc pas à dire que toute référence à la rationalité est en soi et par nature pastorale.

De la même façon, la fonction inquisitoriale repose sur une intrusion (on « sonde les reins et les coeurs ») pour vérifier que la foi des autres est totale. Souvent, cette fonction se légitime elle-même en identifiant **le** changement à une voie unique impérative et traque toute objection comme résistance (coupable) **au** changement.

Dire cela ne conduit pas à affirmer que toute résistance est toujours justifiée par nature ; elle peut tout aussi bien cacher un désintérêt pour le collectif, un calcul personnel ou une protection induite.

Pour pratiquer l'analyse institutionnelle, il faut être vigilant par rapport aux raisonnements « par nature » et tenter de raisonner par fonctionnements, par effets produits ou possibles, par procédés qui peuvent y contribuer, etc.

LES EFFETS POSSIBLES DU GRAND RETOURNEMENT

Les effets du grand retournement se présentent en fait comme possiblement cumulatifs - jusqu'à produire les conditions d'une irréversibilité ?

Le recours systématique à des firmes marchandes de consultance internationale masque d'abord sa cause : la faiblesse des investissements publics préalables, que ce soit dans le domaine de la santé (où les choses sont devenues dramatiquement patentes), mais aussi dans le domaine de l'analyse : mal financement d'Instituts publics et/ou d'observatoires en charge de recherches et d'analyses ; faiblesse des moyens consacrés au travail statistique permanent dans notre pays – faiblesse très régulièrement et fortement dénoncée par les acteurs concernés¹⁵ ; manque de crédit accordé au processus réflexif d'éducation permanente...

Le masquage de cette cause peut...renforcer la tendance : le définancement structurel des services publics conduit à leur affaiblissement et donc à un discrédit qui pousse à considérer qu'il leur faut apprendre à travailler avec rigueur et efficacité, ce qui veut en réalité dire « faire encore plus avec encore moins » alors que bien des services publics et acteurs sociétaux sont déjà exsangues. Faire encore plus avec encore moins, ce sera surtout faire autrement sans le dire : suivre cette option impose en effet très souvent aux services publics d'agir au détriment des plus vulnérables, de la réduction des inégalités.

15 C'est notamment le cas, à notre connaissance en tout cas, de la question du coût total des opérations de consultance internationale à tous les niveaux de pouvoir. Au moment où nous terminions de rédiger ces lignes, un article du Monde Diplomatique paraissait à propos du cas de la France ; les chiffres cités sont exorbitants – même s'ils regroupent toutes les externalisations (et pas seulement les tâches de conseil) : « *En additionnant les comptes de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux publics, le montant des externalisations s'élève en 2019 à 160 milliards d'euros, c'est-à-dire 7 % du produit intérieur brut (PIB) ou l'équivalent du quart du budget de l'État. Au total, environ les deux tiers proviennent des délégations de service public, des contrats passés avec des opérateurs privés qui réalisent un service public à la place de l'État, comme dans les transports urbains ou la gestion de l'eau ; le reste regroupe des prestations de service (conseil, gestion, nettoyage, etc.). Un montant aussi considérable n'a pourtant jamais donné lieu à un débat public ou à une information aux parlementaires. Plus étrange encore : il ne fait l'objet d'aucun discours électoral.* » (A. Bontemps, P. Helfter-Noah et A. Ruhlmann, « Quand l'État paie pour disparaître », *Le Monde Diplomatique*, novembre 2021.)

Une telle posture permet de mettre en place des processus d'analyse (et puis d'action) qui ne tiennent plus compte des extrêmes : les plus riches et les plus pauvres. Les premiers sont de plus en plus exemptés de participer aux processus de solidarité, tandis que les seconds en bénéficient de moins en moins et ont donc de moins en moins de « chances » d'affronter les processus de compétition qui se généralisent et s'intensifient.

C'est peut-être là que nous en sommes, après des années de désinvestissement dans les services publics ; affaiblis comme ils le sont aujourd'hui, leur est-il encore possible de construire l'expertise que nécessite l'exercice de leurs missions d'intérêt général ? Ce n'est en tout cas pas faute de compétences dans le chef de leurs agents.

La prééminence que recherchent les grandes firmes capitalistes par rapport à la conduite des affaires publiques repose sur un autre fonctionnement caché : l'exploitation, précisément, des compétences accumulées par des acteurs publics, associatifs, académiques, parfois de groupes de populations au travail sur des thématiques très connues d'elles et donc très expertes, par exemple les mécanismes d'appauvrissement qu'elles subissent et les effets de domination sociale et symbolique. Ces connaissances sont mobilisées mais de façon dépendante, appropriées, très (trop) souvent utilisées dans une autre optique que la leur, ou de manière parcellaire, ou déconnectée des visées qui leur donnent sens et cohérence. La consultation par les consultants peut être des plus cosmétique...

Ensuite, la raréfaction des processus structurels d'échange et de partage de ces connaissances, le manque de considération qui les frappe exposent les pouvoirs publics à faire défaut de prévoyance et de prévention, à devoir faire face à répétition à des situations frappées du sceau de l'urgence – et donc à mobiliser des expertises extérieures pour pouvoir y répondre dans la précipitation, la boucle devenant quasi parfaite...

CONCLUSION

Les conquêtes de la modernité et de la démocratie incluent l'émergence d'acteurs collectifs, au premier rang desquels on trouve l'État et les services publics. Le rôle de ces institutions, comme l'a bien montré Luc Boltanski, est d'instituer une réalité qui permet d'échapper à la guerre de tous contre tous (se référer à une réalité instituée permet d'échapper aux disputes sans fin sur ce qu'est « la » réalité).

Instituer la réalité, pour une institution publique, c'est mettre en œuvre une approche réflexive qui se place « au-dessus des intérêts et des passions » et prend en charge les conséquences des transactions qui dépassent la seule sphère privée¹⁶. Cette approche réflexive a le plus grand besoin de la critique pour échapper à l'aporie (les êtres moraux que sont les institutions publiques sont composés d'êtres de chair toujours susceptibles de défendre leurs intérêts propres ou de céder à leurs passions) et pour pouvoir convaincre de sa légitimité.

On ne peut que s'étonner du désinvestissement généralisé qui conduit les acteurs publics à se priver eux-mêmes des capacités de réflexivité qui fondent leur légitimité ; on reste stupéfait que ce désinvestissement conduise à faire dépendre structurellement les services publics des intérêts privés de grandes firmes capitalistes¹⁷.

16 Nous nous référons ici à la pensée de J. Dewey, exposée notamment dans son livre *Le public et ses problèmes*, Paris, Folio, éd. 2015 (le texte de Dewey date de 1927).

17 Leurs pratiques sont loin d'être exemptes de tout reproche, même en termes de légalité, de nombreuses enquêtes et condamnations le prouvent à suffisance.

Alors que la nécessaire critique de l'État a souvent conduit l'analyse institutionnelle à être vigilante par rapport à un éventuel abus de pouvoir dans le travail d'institution, il nous faut regretter aujourd'hui le grand renversement qui conduit les institutions à se lier pieds et poings jusqu'à risquer de devenir impuissantes par rapport à des acteurs dont elles devraient précisément réguler les actions avant qu'elles ne nous conduisent à la catastrophe.

Comment pourrait-on soutenir que ceux qui constituent le problème sont les mieux armés pour définir une solution pour celles et ceux que leur domination met de plus en plus en danger - ou expose à des tentations anti-démocratiques ? Il existe en effet un lien entre le néo-libéralisme et le sentiment de rejet vécu par une grande partie du monde populaire, sentiment qui peut le conduire à épouser les thèses les plus régressives du nationalisme¹⁸. Est-ce vraiment cela que nous voulons ?



Pour citer cette analyse

Jean Blairon et Philippe Mahoux, « Le pouvoir politique des firmes de consultance internationales : une analyse institutionnelle », *Intermag.be*, RTA asbl, février 2022, URL : www.intermag.be/.

18 Pierre Bourdieu, parlant de la « justification épistémocratique (...) de l'ordre établi » (c'est bien cela qui est en cause) indiquait ceci il y a déjà quelque vingt ans :

« Les victimes d'un mode de domination aussi puissant, qui peut se réclamer d'un principe de domination et de légitimation aussi universel que la rationalité (...), sont atteints, très profondément, dans leur image d'eux-mêmes. Et c'est sans doute par ce biais que peut s'établir la relation, le plus souvent inaperçue ou incomprise, entre les politiques néo-libérales et certains formes fascistoïdes de révolte de ceux qui, se sentant exclus de l'accès à l'intelligence et à la modernité, sont renvoyés vers le refuge du national et du nationalisme. » (P. Bourdieu, « La main invisible des puissants », *Contre-feux 2*, Paris, Raisons d'agir, 2001, p. 52).