



Les paradoxes du management public

Romain Laufer, Alain Burlaud

► To cite this version:

Romain Laufer, Alain Burlaud. Les paradoxes du management public. Revue française d'administration publique, 1982, Revue française d'administration publique, n° 24, p. 665 à 678. halshs-00405130

HAL Id: halshs-00405130

<https://shs.hal.science/halshs-00405130>

Submitted on 5 Jan 2017

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.

LES PARADOXES DU MANAGEMENT PUBLIC

Romain LAUFER

*Professeur au CESA (Centre d'études supérieures des affaires),
(HEC — ISA — CFC)*

Alain BURLAUD

Professeur à l'Université de Tours

Depuis 1945 les tentatives de modernisation des techniques de gestion de l'Administration ont déjà connu plusieurs avatars : ce fut tout d'abord le mouvement « Organisation et méthode », puis la période de la « rationalisation des choix budgétaires » et maintenant celle du management public (encore désigné par l'expression « méthodes modernes de gestion »). La vogue et la quasi-disparition de ces deux premières expériences a habitué l'Administration à ne voir dans ces mouvements successifs que l'expression de modes éphémères sans impact profond sur ses processus de fonctionnement. La question se pose donc de savoir si le management public peut échapper à ce destin; elle se pose avec d'autant plus d'acuité que le management public a déjà accompli la première phase de son histoire, qu'il s'agisse des expériences premières (usage des médias dans la communication de l'Administration, expériences d'amélioration de la relation de guichet ou de mise en place de systèmes de contrôle de gestion) ou de la parution des premiers enseignements et manuels couvrant ce nouveau domaine.

Désormais il est donc urgent de considérer les obstacles rencontrés par ces premières tentatives afin d'apprécier ce que pourra être le futur de cette nouvelle approche. C'est en fonction d'une telle question que le présent article tente de recenser les nombreux paradoxes qui semblent caractériser la situation présente du management public.

Tout d'abord, nous considérerons ce paradoxe général d'un développement du secteur public qui ne s'accompagne pas d'un développement parallèle du management public; puis nous considérerons les paradoxes inhérents à la définition même du management public; enfin nous verrons comment ces paradoxes s'expriment à travers l'exemple concret des nationalisations.

LE PARADOXE DU DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PUBLIC SANS MANAGEMENT PUBLIC

Premier paradoxe : le développement du secteur public ne se traduit pas par la reconnaissance du management public

Mettre en relation deux concepts tels que « secteur public » et « management public » suppose, a priori, que l'on sache de quoi l'on parle. Mais, paradoxalement, on constate que le fait d'en parler beaucoup et partout semble tenir lieu de définition.

Ainsi les définitions du secteur public sont nombreuses, tantôt étroites (les seules organisations du domaine de compétence des tribunaux administratifs), tantôt plus larges (incluant les entreprises nationalisées, les organismes sociaux et même les entreprises dans lesquelles l'État est simplement actionnaire majoritaire, sans oublier le problème des filiales). Mais, le plus souvent, les médias qui abordent le thème du secteur public ne se réfèrent à aucune définition. Peu importe d'ailleurs l'étendue réelle du secteur public puisque, en termes polémiques, son développement menace la société entière de bureaucratisation ou, inversement, est insuffisant pour permettre aux pouvoirs publics de diriger l'économie du pays dans un sens conforme à l'intérêt général.

Si la sensibilité au volume global du secteur public est assez confuse, elle est par contre, aiguë dès qu'il s'agit des variations. Ainsi les nationalisations ont toujours, l'exemple de 1981 est à cet égard probant, été l'occasion de vifs débats politiques. En d'autres termes, le public s'intéresse peu au fonctionnement du secteur public à l'exception d'éventuels scandales qui peuvent éclater de temps à autre alors que, paradoxalement, il s'émue beaucoup dès qu'une organisation change de camp, c'est-à-dire passe du secteur privé au public ou inversement. Peu importe donc le fond quand tous les regards se polarisent sur les changements de forme...

Cette remarque nous amène à préciser ce paradoxe : la réflexion sur la théorie et la pratique du management public accuse un retard croissant par rapport au développement rapide du secteur public. On peut trouver trois raisons à cela :

- le management public n'a pas encore sa place au soleil dans les milieux universitaires;

- il est difficile à définir;
- il suscite la méfiance.

a) L'enseignement de la gestion ne s'est imposé que lentement en France (1). Dans l'enseignement supérieur, les grandes écoles mises à part, les disciplines de gestion ont longtemps été soit sous tutelle dans la mesure où elles ne figuraient souvent que comme des options dans le cadre d'études d'économie, soit à part en étant cantonnées dans les instituts d'administration des entreprises créés en 1956 mais tournés, au départ du moins, vers la formation permanente. Il fallut attendre 1970 pour que soient créées les maîtrises de gestion, et 1977 pour que soit ouvert le premier concours d'agrégation de Sciences de gestion.

Mais, alors que la France est un pays où le secteur public joue traditionnellement un rôle économique et social important, tous les enseignements de gestion se sont tout d'abord orientés vers la gestion des entreprises privées, entièrement

1. Cf. à ce sujet : Lassègue (Pierre), « Qu'est-ce que la gestion? Tout. Qu'a-t-elle été jusqu'à présent? Rien. Que veut-elle devenir? Quelque chose. » In « *Mélanges offerts à Pierre Vigreux* ». IAE de Toulouse, 1981, p. 493 à 507.

attachés à réduire le retard que nous avons dans ce domaine par rapport au modèle américain. Dans ce contexte, les enseignements de management public sont restés marginaux et les recherches correspondantes n'ont guère franchi le cap de la curiosité, si bien qu'aujourd'hui le poids relatif des recherches menées dans tel domaine de la gestion privée par rapport à celles menées sur la gestion publique est sans commune mesure avec l'importance économique relative des deux secteurs, et ce malgré le développement d'enseignements de management public au CESA, à l'ESSEC, à l'ESCP, à l'INSEA, à l'Université Paris-Dauphine et dans un nombre croissant d'autres établissements.

Enfin le management public en tant que discipline n'a guère été promu par les établissements de formation pour fonctionnaires ou futurs fonctionnaires. Mis à part les stages RCB organisés par le ministère des Finances et le Centre d'études supérieures du management public (CESMAP) créé en 1972, la plupart s'intéressent plus à l'administration qu'à la gestion, à commencer par le plus prestigieux d'entre eux : l'École nationale d'administration. Or administrer n'est pas nécessairement gérer. Et pourtant, il arrive de plus en plus souvent à l'administrateur d'avoir à prendre des responsabilités qui impliquent de manière évidente une compétence en management : tel est le cas ambigu de l'administrateur-gestionnaire qui doit accorder une aide à une entreprise en difficulté, et dont la décision dépend, au-delà de simples conditions de forme, d'une évaluation pragmatique de l'intérêt (public) qu'il y a à accorder cette aide. Tel est le cas également de ces fonctionnaires de plus en plus nombreux qui ont la charge de diriger et de contrôler les entreprises du secteur public.

b) Si le management public est peu enseigné, difficile à enseigner, c'est sans doute parce qu'il est difficile à définir, tant du point de vue de sa finalité que de ses méthodes.

- Du point de vue de sa finalité, le management public se définit comme un management orienté vers la satisfaction d'un « intérêt plus général », faute de pouvoir parler de l'Intérêt Général. Mais cela ne résout pas le problème, car il n'y a pas de critères de satisfaction d'un « intérêt général » alors qu'il y en a pour les intérêts particuliers. Le *cash-flow* peut servir de critère pour l'entreprise, le dividende pour l'actionnaire; le salaire moyen et l'éventail des salaires peuvent servir de critères pour le personnel. En revanche, un « intérêt plus général » n'est pas réductible à un seul indicateur. Il ne peut non plus être limité à l'intérêt des différentes catégories d'usagers d'un service, car une activité est nécessairement financée au détriment d'une autre. Autrement dit, les intérêts catégoriels étant le plus souvent contradictoires, le conflit ne peut être facilement résolu de façon rationnelle à la satisfaction de tous (cf. à ce sujet l'effet Condorcet sur les échelles de préférences collectives et le théorème d'Arrow qui énonce l'impossibilité d'une méthode rationnelle de choix collectifs lorsque le nombre de cas possibles est supérieur à 2). Nous sommes donc dans un domaine où la réflexion sur les objectifs est essentielle et peut mener fort loin, alors que l'administrateur et le gestionnaire que nous évoquons tout à l'heure ne raisonnent qu'en termes de moyens, l'objectif le plus général étant supposé admis, même si ce n'est qu'implicitement.

- Du point de vue de ses méthodes, le management public ne se définit pas par un ensemble de techniques qui lui soient propres. Il en résulte d'énormes difficultés pour faire reconnaître en tant que telle une discipline qui emprunte tantôt aux procédures issues du droit administratif, tantôt à la science administrative et tantôt aux techniques de gestion des entreprises privées. Pourtant, les obstacles rencontrés sur le terrain, que ce soit l'inefficacité du fonctionnement

traditionnel ou l'échec des tentatives de transposition dans le secteur public des méthodes de gestion (ou de recettes?) du secteur privé, montrent à quel point il est difficile de cheminer et d'innover à la frontière de plusieurs disciplines. Les méthodes du management public ne sont pas encore codifiées, mais elles sont en train de se dégager de toutes les expérimentations en cours. Avant d'en arriver là, il a fallu apprendre ce que l'on ne peut pas faire et notamment traiter de techniques de gestion en ignorant les rapports de pouvoir dans et hors de l'organisation, en ignorant la culture dont elle est imprégnée. A cet égard les nationalisations de 1981 montrent bien que l'on change plus facilement d'actionnaire que de mode de gestion et que ce dernier point constitue la difficulté la plus importante. Ceci explique que, comme nous le verrons par la suite, la gestion ne soit abordée que sur le mode allusif ou incantatoire, notamment dans les exposés des motifs des lois de nationalisation.

c) Enfin le management public suscite une méfiance certaine, ne serait-ce que parce qu'il vient prendre sa place après d'autres tentatives similaires de modernisation de l'administration : le mouvement d'« Organisation et méthode », et plus récemment le mouvement RCB. Les fortunes diverses, c'est-à-dire semblables, de ces deux tentatives font penser à plus d'un que le management public ira les rejoindre dans le grand défilé des modes administratives. Au-delà de ces causes de méfiance, il y a celles qui relèvent de l'idéologie, et qui nous conduisent à considérer un deuxième paradoxe dans notre analyse du management public.

***Deuxième paradoxe : le management public
suscite la méfiance tant du libéralisme que du socialisme***

Le management public semble être un concept peu fait pour satisfaire les idéologies issues de la Révolution française, c'est-à-dire pour l'essentiel le (ou les) libéralisme et le (ou les) socialisme. En effet, chacune de ces idéologies est fondée sur la division de la société en deux secteurs : le secteur public et le secteur privé.

Sur ce point, toutes les idéologies politiques se rencontrent. Là où elles divergent, c'est dans l'importance qu'il convient d'accorder à chacun de ces secteurs : pour les « libéraux » le secteur public doit être aussi réduit que possible pour permettre au marché d'exercer son pouvoir régulateur, pour les « socialistes » il doit, au contraire, s'étendre pour permettre l'application d'une politique plus volontariste et plus équitable. Ainsi, non seulement les diverses idéologies s'accordent à donner une importance majeure à la distinction des deux secteurs, mais l'on peut encore dire que leur opposition essentielle s'articule autour de la définition même de cette limite : la limite entre les secteurs public et privé est l'enjeu même des oppositions idéologiques. Le management public ne peut donc être que difficilement intégré à chacun de ces discours idéologiques :

1 — parce que, confondant privé (*management*) et public (*public*) il s'oppose au principe même qui les fonde;

2 — parce que, mettant en question la limite entre secteurs public et privé, il devient lui-même enjeu des oppositions idéologiques, chacun soupçonnant l'autre d'utiliser le management public pour déplacer la sacro-sainte limite dans le sens de ses préférences. Ainsi le discours libéral pourra considérer le management public comme un moyen de faire échapper à la privatisation pure et simple et aux seules règles du management traditionnel des activités dont c'était pourtant le destin normal, tandis que le discours socialiste pourra voir dans le management public le

moyen d'opérer une privatisation clandestine d'organismes qui devraient normalement obéir aux seules règles traditionnelles de la gestion des services publics.

Autrement dit, les uns se méfient du management public parce qu'il est public tandis que les autres se méfient du management public parce qu'il est management.

Troisième paradoxe : bien que peu développé et objet de méfiance le management public apparaît nécessaire

L'examen de l'évolution du secteur public et, de façon générale, l'histoire de l'intervention de l'État montrent que ces deux phénomènes ne caractérisent pas seulement les intermèdes de gouvernements de gauche (même si ceux-ci ont bien tendance à les accentuer), mais constituent des tendances lourdes que les régimes les plus libéraux eux-mêmes ont dû admettre voir se développer.

On prendra comme indice de ces tendances le sort réservé aux groupes récemment nationalisés après la menace de nationalisation de 1978.

La sidérurgie a connu une véritable nationalisation de fait, l'aéronautique Marcel Dassault a dû céder 21 % de son capital à l'État, l'industrie pharmaceutique fut constamment mise en cause à travers le problème du remboursement des médicaments par la Sécurité sociale, le secteur bancaire fut l'objet d'un rapport (le rapport Mayoux) visant à transformer sa structure (dans ce cas l'intervention de l'État étant vue comme nécessaire au bon fonctionnement du marché bancaire, et le rapport n'ayant pas été appliqué, on peut penser qu'implicitement était reconnu que ce marché fonctionnait de manière peu satisfaisante). Ainsi, au moment même où l'idéologie libérale s'exprimait au gouvernement, le secteur public tendait à s'étendre ainsi que l'intervention de l'État. Si l'on joint à ces exemples ceux des politiques économiques de l'Angleterre ou des États-Unis, on perçoit la limite de toute politique éventuelle de privatisation. C'est dire que, quelle que soit l'idéologie des gouvernants, il restera sans doute un vaste champ d'activités pour lequel les pratiques du management privé seront considérées comme étant insuffisantes.

Toutefois, la pratique de la gestion traditionnelle du service public ne saurait suffire davantage. Aux dangers éventuels de la privatisation, qui résultent des dysfonctionnements des mécanismes de marché dans l'économie moderne, se substituent alors les dangers de la bureaucratisation de la société. C'est ce qu'implicitement reconnurent tous les candidats à la présidence de la République lors des dernières élections puisqu'ils s'accordèrent tous à reconnaître le développement d'une bureaucratie publique excessive et qu'ils s'engagèrent tous à lutter contre elle. Le danger de la bureaucratie est donc reconnu par les libéraux tout comme par les socialistes. A Valéry Giscard d'Estaing reconnaissant à la télévision n'avoir pas assez lutté contre la bureaucratie, répond l'exposé des motifs de la loi de nationalisation qui énonce que la réussite des nationalisations ne saurait reposer que sur une gestion saine.

Ainsi ni le management privé par lui-même, ni le système traditionnel de la gestion des services publics ne garantissent un fonctionnement satisfaisant d'un vaste secteur de l'activité économique et sociale de la nation.

Double paradoxe : des libéraux qui reconnaissent ne pas avoir assez lutté contre la bureaucratie, des socialistes qui reconnaissent le primat de l'impératif de gestion pour le secteur public.

Ni la privatisation pure, ni la nationalisation en elle-même ne résolvent les problèmes posés par la gestion du secteur public. Il y a donc de part et d'autre reconnaissance implicite du besoin de développer des techniques propres à éviter les écueils de la bureaucratisation de la société.

DÉFINITION PARADOXALE DU MANAGEMENT PUBLIC

Les mêmes idéologies rejettent ce que par ailleurs elles réclament de leurs vœux. Le soupçon conduit à écarter la notion de management public, alors même que cette notion n'a pas reçu de définition précise. Ce rejet se fait donc sur les connotations des mots « management » et « public ». Les uns se méfieront du « management » parce qu'il connote le libéralisme, les autres se méfieront du « public » parce qu'il connote le primat de l'intérêt général sur les intérêts particuliers; les deux se méfient du « management public » parce qu'il connote l'atteinte portée à la limite des deux secteurs de l'activité nationale. Le développement du management public suppose que l'on combatte ces idées reçues qui lui font obstacle. Aussi formulerons-nous les trois propositions paradoxales suivantes :

- 1 — le management n'est pas le libéralisme;
- 2 — dans l'expression « management public », public ne signifie pas « intérêt général »;
- 3 — enfin le management public n'est pas le management du secteur public.

Premier paradoxe : le management n'est pas le libéralisme

La première idée reçue, qu'il conviendrait de remettre en cause, est celle qui fait du management l'expression même du libéralisme.

Le premier argument consiste à remarquer que le management n'est apparu qu'à la fin du XIX^e siècle. Près d'un siècle de libéralisme avait pu s'écouler sans que la notion de management paraisse nécessaire. La naissance des *business schools* aux États-Unis date des années 1880, de même que la naissance de l'école des Hautes études commerciales date de 1881 (2). Dans le domaine particulier du marketing, la première campagne de publicité de marque date du début des années 1880 (par la firme Procter et Gamble), les premiers cours de marketing apparaissent à la fin du siècle dernier, les premiers manuels au début du siècle suivant.

Le second argument consiste à émettre l'hypothèse que le management naît à cette période pour répondre à la première grande crise du libéralisme. C'est en effet à cette époque que l'on voit apparaître aux États-Unis la loi anti-trust, qui allait à l'encontre des entreprises susceptibles de devenir trop grandes, dans le but de faire respecter les principes du libéralisme.

Ces principes peuvent être énoncés, ils sont au nombre de quatre qui, pris ensemble, constituent le système de légitimité du libéralisme :

1 — Le principe de la maximisation du profit qui énonce que tout acteur économique cherche à obtenir le profit (ou l'utilité) maximum compatible avec l'étendue de ses ressources.

2 — Le principe de la concurrence pure et parfaite qui énonce que les entreprises sont infiniment petites par rapport à l'ensemble du marché.

3 — Le principe du risque de l'entrepreneur qui énonce que l'entreprise a le droit de garder les bénéfices de son action puisqu'il accepte le risque de perdre son capital.

4 — Le droit de propriété qui articule complètement le discours légitime de l'entrepreneur. L'entrepreneur (comme le consommateur) signe des contrats. Ce sont ces contrats qui constituent le marché. Pour le libéralisme pur, l'activité économique peut s'exprimer complètement en langage juridique (3).

La simple simultanéité de l'émergence des lois anti-trust et du management ne

2. Note sur l'École supérieure de commerce.

3. Management public = gestion et légitimité.

suffirait pas à montrer que ces deux phénomènes sont liés causalement. Il sera donc nécessaire de remarquer ce qui, dans le discours managérial lui-même, est contraire aux principes du libéralisme pur.

Un premier exemple est donné par la notion de part de marché en marketing. Si l'on peut évaluer une part de marché c'est, par définition, parce que l'on n'est pas tout petit par rapport au marché : on sort du cadre de la concurrence pure et parfaite pour entrer dans ce que Chamberlain et Robinson ont appelé la concurrence monopolistique.

Autre exemple, l'école du management scientifique parle de l'organisation concrète du travail. Pour F.W. Taylor l'ouvrier n'est pas seulement un demandeur de travail sur le marché du travail, il est un être concret doué de motivation et d'aptitudes. Avec Taylor, mais également avec Fayol, l'entreprise prend une épaisseur physique que la théorie pure du libéralisme peut ignorer. Désormais, le fonctionnement de l'entreprise ne peut plus se résumer à la signature de contrats, il faut y ajouter la science des managers. C'est cette science qui fera l'objet des enseignements des premières *business schools*.

Autrement dit, pour que le management se développe il faut que la taille de l'entreprise devienne suffisamment grande pour qu'il ne soit plus possible de résumer son activité par l'énoncé du droit de propriété et de la théorie économique. Si des pratiques managériales existaient avant cette date, elles le faisaient quasi « clandestinement », dans le secret de chaque atelier.

Avec l'avènement de la grande entreprise, le langage managérial (langage administratif, si l'on en croit le titre de l'ouvrage de Henri Fayol : *Principes d'administration générale*), fait surface, il devient public; il devient l'objet d'enseignements et de doctrines, car c'est lui qui légitime désormais l'organisation du travail au sein de chaque entreprise ⁽⁴⁾.

Deuxième paradoxe : le public n'est pas l'intérêt général

L'expression « management public » est généralement conçue comme synonyme de management du secteur public. C'est pourquoi l'expression « public » dans management public est habituellement comprise comme signifiant la présence du souci de l'intérêt général. Or le mot public peut avoir un autre sens, il peut désigner l'ensemble de ceux qui assistent à un spectacle, ensemble qui se manifeste en venant plus ou moins nombreux et, étant venu, en applaudissant ou en protestant.

Nous avons remarqué que le début du libéralisme ne connaissait pas le management, l'exercice effectif du pouvoir étant assuré par la main invisible du marché. Nous aurions pu ajouter que le début du management ignorait le public. Le management restait affaire privée. Grâce à la loi anti-trust, les organisations productives étaient censées être suffisamment petites en principe pour n'exercer aucun pouvoir sur le prix et les quantités produites. Le public ne pouvait donc voir des entreprises réputées *atomistiques*. Son seul rapport avec elles passait par les mécanismes du marché, c'est-à-dire par l'intermédiaire du *produit*. Le tout de la relation entre l'entreprise et le public se trouvait réduit à l'achat et à la vente de ces *produits*. L'entreprise libérale ne connaît donc d'autre public que le marché.

Toutefois, il est reconnu que certaines entreprises peuvent être trop grandes pour être soumises à la main invisible du marché. La *main visible* des managers se substituerait à celle-ci. Dans ce cas, le management rencontre pour la première fois

4. « Le prince bureaucrate ».

le public. L'effet produit sur celui-ci par la contemplation du pouvoir des grandes entreprises est généralement déplorable. Il proteste. Pour répondre à cette protestation un dispositif juridique, la législation anti-trust, est établi, qui dira si l'entreprise est réputée *atomistique*, auquel cas elle est réputée invisible, et le management n'a pas de public au sens où nous l'entendons ici; ou bien si elle est réputée trop grande, auquel cas elle est réputée visible et donc dotée d'un public (réprobateur). Dans ce dernier cas la juridiction anti-trust procèdera à la dissolution de l'entreprise dans le marché en la fragmentant en morceaux réputés invisibles.

Toutefois, la croissance des entreprises continuant, il leur devient de plus en plus difficile de passer inaperçues. Le public se met à soupçonner puis à accuser le pouvoir de la main visible des managers de manipuler le consommateur (et ce sera le consumérisme) et de détruire un environnement devenu trop étroit pour contenir sans dommage les conséquences de leurs actes (et ce sera la protestation écologiste). Désormais le public ne peut plus ne pas voir ce qu'il identifie comme un pouvoir. La législation se devait de rendre compte de cette crise : la taille des entreprises ne pouvant plus être contenue, ce sont leurs objectifs qui seront contrôlés. Une loi sur le *bilan social* énonce que toute grande entreprise doit publier en direction de tout public un bilan des relations avec son personnel, bilan qui est donc soumis aux applaudissements et aux protestations du public. Le management est désormais devenu public, en ce sens qu'il est reconnu désormais que le public a conscience du fait qu'il est l'objet de management.

Si le public était censé ne pas affecter le destin des entreprises, il était censé également ne pas affecter la fonction de l'administration. Même dans le domaine de la politique, le public était censé s'atomiser en un ensemble de citoyens dotés de raison et du droit de vote. C'était le pays légal qui, suivant certains doctrinaires du début du siècle, cachait le pays réel. L'État-Providence succédant à l'État-gendarme, l'action de l'Administration allait s'écarter d'une conception purement légaliste de l'administré pour une prise en compte plus « réaliste »⁽⁵⁾ des besoins de ceux qui devenaient les usagers du service public.

La réalité ne se discute pas, elle se constate; du moins s'il existe une science qui en permet la connaissance. C'est sur ce credo que chaque service public a été dévolu à un groupe de professionnels spécialisés (professeurs pour l'enseignement, bibliothécaires pour les bibliothèques, ingénieurs des ponts et chaussées pour les Ponts et Chaussées, etc.) recrutés par concours pour leurs aptitudes à acquérir les compétences enseignées dans les écoles auxquelles ces concours donnaient accès. Le spectacle donné par l'administration des services publics connaît comme public le pays réel, public qui ne peut qu'applaudir au spectacle de la satisfaction croissante de ses besoins. Il n'est pas d'usage, en effet, de huer la Providence. Aussi le problème du public ne saurait se poser en d'autres termes tant que la croyance en la Providence et à son Progrès subsiste.

Dire qu'il y a crise de l'État-Providence c'est, de ce point de vue, dire que le public qui contemple le spectacle de l'action administrative peut désormais aussi bien applaudir que protester; tout ceci devenant affaire d'opinion ou si l'on veut de perception. Au pays réel succède alors le pays perçu.

Troisième paradoxe : le management public n'est pas le management du secteur public

Il est d'usage de considérer le management public comme étant ce que devient le management lorsqu'on l'applique au secteur public. Une telle définition suppose,

5. Au sens de Zola, par exemple.

pour être précise, que l'on soit capable de définir de manière claire et distincte ce qu'est le secteur public : or c'est justement ce qu'il est devenu impossible de faire.

La séparation du secteur public et du secteur privé est particulièrement simple à étudier en France. En effet, deux systèmes juridiques se partagent le contrôle de la légalité des actes : l'un, dominé par le Conseil d'État, s'occupe des actes du secteur public, l'autre, dominé par la Cour de cassation, s'occupe des actes du secteur privé. Lorsqu'un doute survient quant à la nature d'un acte, le tribunal des Conflits, composé pour moitié de membres de la Cour de Cassation et pour moitié de membres du Conseil d'État, décide s'il doit obéir aux règles du secteur public ou à celles du secteur privé. Ce faisant, le tribunal des Conflits produit un critère, le critère du droit administratif, qui définit la limite entre ces deux secteurs.

Or l'histoire du critère du droit administratif connaît trois périodes : à l'État-gendarme correspond le critère de la puissance publique (le gendarme étant du reste l'image même de ce qui est puissant et public); à l'État-Providance correspond le critère du service public (la Providence étant comme nous l'avons vu plus haut au service du public); enfin, depuis 1945, nous connaissons la *crise du critère*, c'est-à-dire la crise de la limite entre le secteur public et le secteur privé. Le secteur public n'étant plus défini de façon précise, le management public ne peut être défini clairement à partir de lui. C'est, du reste, parce qu'il y a crise de la limite entre ces secteurs qu'une notion, autrement contradictoire, comme celle de management public, a pu naître.

Management public et crise de la limite entre secteur public et secteur privé sont contemporains. Il faudra donc pouvoir définir le management public indépendamment du secteur d'application. Ceci étant cohérent avec l'idée évoquée ci-dessus, que désormais ce sont aussi bien les grandes entreprises privées que les services publics qui sont confrontés à l'approbation ou aux reproches du public au sens où nous l'avons défini au paragraphe précédent.

Proposition de définition

Pour conclure cette définition paradoxale du management public, il reste à formuler une définition qui soit cohérente avec les trois propositions que nous venons d'énoncer.

C'est ce que nous formulerons en deux temps en définissant tout d'abord le management, puis seulement le management public.

Le management est un langage administratif particulier.

Un langage administratif est un langage qui répond aux trois conditions suivantes :

- a) une condition syntactique : l'organisation est sujet de l'action;
- b) une condition sémantique : ceux qui usent de ce langage s'accordent sur le fait qu'il décrit bien le monde;
- c) une condition de légitimité : ceux qui usent de ce langage sont d'accord pour penser que leur intérêt personnel, celui de leur organisation et celui de la société tout entière sont globalement compatibles.

Reste à dire ce que le management a de particulier par rapport à d'autres langages administratifs, fondés sur le droit ou l'économie politique par exemple. Cette particularité vient de ce qu'il utilise l'analyse de système.

L'analyse de système présente l'avantage d'être définie indépendamment du secteur de l'organisation. Elle présente l'inconvénient d'être une notion presque aussi mystérieuse que celle de management. Aussi faudra-t-il la définir. L'analyse

de système est le fait de décrire des réalités compliquées à l'aide de ronds et de flèches, plus communément appelés flux et entités.

Le management public diffère du management en ce que le public a conscience du fait qu'il est l'objet de management. Dans le management simple, le réseau de ronds et de flèches qui constituent sa représentation du monde reste caché au public en général pour être réservé aux managers : il n'a pas à être justifié. Lorsque le management devient visible, il lui faut tenir compte du fait que désormais il agit en face d'un public qui le considère et qui doit l'accepter. Le réseau de ronds et de flèches doit donc tenir compte de l'image de lui-même qui se projette dans le miroir de l'opinion publique.

Dans cette définition le management n'est pas le libéralisme, le public n'est pas l'intérêt général, et le management public n'est pas le management du secteur public. Le programme conceptuel est donc respecté. Qu'il permet de poser et de résoudre les problèmes pratiques sort du cadre du présent article, mais a été traité dans un manuel de management public (6).

Nous allons toutefois tenter d'évaluer ce que cette tentative de clarification conceptuelle peut apporter à la compréhension des problèmes posés par les nationalisations.

LES PARADOXES DES NATIONALISATIONS

Nationalisations et légitimité :

un statut juridique ayant perdu son pouvoir légitimant

Les nationalisations de 1981 peuvent être interprétées comme une tentative pour légitimer des organisations par un changement de leur statut juridique. Mais, paradoxalement, cette mesure intervient au moment où l'on peut observer une crise de la légitimité du secteur privé et du secteur public et une crise de la limite entre les deux, comme nous l'avons vu ci-dessus. Cette dernière a d'ailleurs été illustrée par toutes les difficultés qui ont animé le débat autour de la nationalisation de 1981 : montant maximum des dépôts pour la nationalisation des banques, problème des filiales, et en particulier de celles qui sont situées à l'étranger, etc. Aussi les différents gouvernements ont-ils toujours éprouvé le besoin de justifier les nationalisations par de multiples raisons (7) :

- réorganiser et rationaliser;
- lutter contre un équilibre de pénurie;
- promouvoir les progrès sociaux et lutter contre les « forces de l'argent »;
- donner au gouvernement les moyens d'une politique industrielle.

Ces différents thèmes que nous avons recensés dans les exposés des motifs des lois de nationalisation depuis 1935 ne sont évidemment pas placés sur un même plan, mais pondérés en fonction des priorités du moment. Ainsi le thème de la nationalisation et de la lutte contre la pénurie domine les nationalisations dans le secteur de l'énergie à la Libération. Le thème de la lutte contre les « forces de l'argent » fut également dominant lors de la nationalisation de la Banque de France, de quatre grandes banques et des assurances à la Libération. A cette même époque, l'intérêt général est constamment évoqué et opposé aux intérêts privés. En

6. Romain Laufer et Alain Burlaud : *Management public : gestion et légitimité*, Dalloz, 1980.

7. Cf. à ce sujet : A. Burlaud : Nationalisations : la confusion des langages. Actes du Congrès de l'Association française de comptabilité, mars 1982.

revanche, il faut attendre 1981 pour rencontrer l'expression de « politique industrielle ». C'est un pas de plus vers l'État-gestionnaire.

La nationalisation se légitime dans le cadre de l'État Providence par la théorie du service public. Autrement dit, la légitimité de l'organisation est assurée par la finalité de son activité⁽⁸⁾. C'est ce que l'on trouve en 1935 dans l'exposé des motifs de la loi de nationalisation des industries de l'armement, et en 1945 avec la nationalisation de l'électricité et du gaz. C'est également le cas des quatre grandes banques nationalisées en 1945 qui, du fait qu'elles avaient des guichets sur l'ensemble du territoire, exerçaient véritablement une mission de service public.

Parallèlement à une légitimation par les finalités (développer une activité au service du public), on observe, à l'occasion des nationalisations, le développement d'une légitimation par les méthodes de l'action publique. Comme nous l'avons vu ci-dessus, le thème de la réorganisation et de la nationalisation est évoqué dans les exposés des motifs des lois de nationalisation. L'État apparaît ici comme seul capable de nationaliser certaines activités. Une fois la nationalisation admise, ce devoir d'efficacité dans les méthodes ne s'efface pas. Il est rappelé de manière décisive par le rapport Nora⁽⁹⁾ qui souligne avec vigueur que le fait d'être public ne dispense pas d'être géré avec rigueur.

Pour apprécier la place et l'efficacité de ces deux modes de légitimation, nous les considérerons séparément et successivement. Dans le second point de cette partie, nous verrons en quoi la politique industrielle constitue une nouvelle formulation de la légitimation par les finalités (harmoniser les finalités des organisations avec des objectifs plus généraux définis par le pouvoir politique) et dans le troisième point, en quoi le management⁽¹⁰⁾ constitue une nouvelle formulation de la légitimation par les méthodes.

Les nationalisations et la politique industrielle : la légitimation par des finalités difficilement mesurables

Le service public peut se définir par la nature du service qui doit être offert au public : de l'électricité et du gaz en quantités suffisantes, par exemple. Ces activités « d'intérêt général (doivent être) gérées selon des règles exorbitantes du droit commun »⁽¹¹⁾. En élargissant la notion d'intérêt général à presque tous les secteurs d'activité, puisque tous ont des responsabilités en matière d'emploi, de prix, etc., la politique industrielle permet de parler des nationalisations dans le cadre de l'idéologie du service public. Mais la politique industrielle substitue à des volumes de services aisément mesurables (nombre de Kw/h, de m³, etc.), des finalités plus complexes s'appliquant à un autre contexte économique. Ainsi, dans le contexte de pénurie d'après la Seconde Guerre mondiale, on ne parle pas encore de politique industrielle, mais on associe à des activités de service public des objectifs de production relativement clairs et facilement mesurables. La relation entre l'activité de l'organisation et le degré de réalisation des objectifs qui lui sont assignés est assez simple dans la mesure où il s'agit d'activités industrielles « monoproduit ».

8. Cf. à ce sujet : Laufer et Burlaud, op. cit., pp. 15 à 24.

9. S. Nora : *Rapport sur les entreprises publiques*. La Documentation française.

10. Les textes officiels ignorent ce terme et parlent de gestion. Nous pensons qu'il est préférable de parler de management (terme figurant au dictionnaire de l'Académie française) pour désigner ce que d'autres auteurs appellent les « méthodes modernes de gestion ». Par ailleurs, le management s'applique essentiellement à des fonctions de direction, alors que la gestion peut désigner des tâches d'exécution. De plus, il fonctionne sur une logique qui lui est propre, tandis que la notion de gestion est compatible avec des logiques administratives ou juridiques plus traditionnelles.

11. *Dictionnaire Robert*.

Le modèle de cette relation est la fonction de production. Par ailleurs, les paramètres de la demande sont maîtrisables, puisque toute la production est destinée au marché intérieur. Enfin, il n'y a pas de problème de débouché puisque, du fait de la pénurie, toute production supplémentaire trouve une valorisation automatique sur le marché.

En revanche, la notion de politique industrielle n'est entrée dans le discours de l'État que sous de Gaulle, après la reconstruction d'après-guerre, à une époque où les problèmes économiques étaient abordés essentiellement en termes de compétition dans la croissance⁽¹²⁾. Dans ce contexte d'expansion économique mondiale régulière s'imposait l'idée simple que la concentration entraîne la compétitivité et l'accroissement des parts de marché sur un marché mondial lui-même en croissance. Dès lors, la finalité était directement reliée à la concentration industrielle, que l'on pouvait mesurer et qui faisait l'objet de comparaisons internationales. Cette politique industrielle était fondée sur un savoir certain (la croissance entraîne des économies d'échelles) et était donc légitime tant que le modèle était considéré comme juste. Il aura fallu la crise économique et le développement d'une nouvelle division internationale du travail pour que ce modèle soit remis en cause.

Être grand ne garantit plus la participation à une croissance devenue problématique. La disparition d'un modèle univoque et certain, capable d'associer causes et effets, laisse place à une réalité plus ambiguë où s'opposent des phénomènes contradictoires que la politique industrielle éprouve quelques difficultés à prendre en compte. Ainsi, P. Galember⁽¹³⁾ est-il conduit à donner une définition paradoxale de notre politique industrielle. Il définit, en effet, les sept paradoxes suivants :

1. comment respecter l'économie de marché et refuser le protectionnisme, tout en voulant une politique industrielle volontaire et nationale?

2. comment vouloir l'indépendance nationale dans le cadre de la division internationale du travail et de l'intégration européenne?

3. comment freiner le déclin de nos industries traditionnelles en ne limitant pas les importations provenant des pays en voie de développement?

4. comment améliorer la compétitivité de notre industrie en faisant progresser le pouvoir d'achat des bas salaires?

5. comment réorienter le développement de notre industrie sans crédits et en refusant une attitude résolument dirigiste?

6. comment une politique industrielle élaborée par quelques hauts fonctionnaires peut-elle refléter les aspirations de la majorité des Français?

7. comment le seul ministère de l'Industrie peut-il stimuler le développement d'entreprises polyvalentes dont les activités intéressent plusieurs ministères?

La politique industrielle a besoin de s'appuyer sur des lois générales. Quand elles n'existent pas, il faut avoir un comportement plus pragmatique, entrer dans le jeu des concurrences et compétitions dont l'issue est toujours incertaine, c'est-à-dire passer de la politique industrielle à la stratégie industrielle. Cette transition est symbolisée dès 1975 par la création du groupe de réflexion sur les stratégies industrielles (GRESI) au ministère de l'Industrie puis, en 1979, l'Observatoire de stratégie industrielle au même ministère. Quant au problème de la mesure, il demeure et même s'aggrave avec la complexité des problèmes que doit résoudre la stratégie industrielle et la multiplicité des critères (emploi, inflation, équilibre

12. Cf. à ce sujet : *Le défi américain* de J.J. Servan-Schreiber ou *L'impératif industriel* de L. Stolér, vers la fin des années 60.

13. Galember (Patrice) : *Les sept paradoxes de notre politique industrielle* - Les éditions du Cerf, 1982, 217 p.

commercial, etc.). Par ailleurs, le problème de la mesure (ici, la mesure de la performance d'une stratégie industrielle) se pose également en termes de légitimité (14).

La légitimité d'une mesure de performance dépend, d'une part, de la légitimité de la méthode de mesure (définition de l'unité de mesure et du modèle causal reliant l'action de l'organisation au résultat de son action qui est sous-jacent) et, d'autre part, de la légitimité de celui qui mesure (compétence, intégrité). Dès lors que l'unité de mesure et le modèle deviennent incertains, on est conduit à porter une attention accrue à celui qui mesure. C'est de cette façon que l'on peut analyser la création ou le projet de création d'organismes ad hoc spécialisés dans l'évaluation des performances tels l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques créé le 5 octobre 1982, d'un Office d'évaluation pour l'attribution des crédits de recherche ou le projet d'un institut d'évaluation des performances des entreprises publiques.

Politique industrielle, stratégie industrielle et management ont en commun le fait qu'ils supposent à la fois la capacité de mesurer les objectifs et un modèle causal de l'action de l'organisation. Or, dès que l'on se situe à un niveau plus global que celui de l'organisation (par exemple : la branche, la région ou, a fortiori, la nation), on est dépourvu de modèle causal acceptable et privé d'unités de mesure non ambiguës, si bien que politique industrielle et stratégie industrielle sans mesure et sans modèle causal univoque apparaissent comme l'équivalent du couteau sans lame et sans manche de Lichtenberg. Reste le management.

Nationalisations et management :

l'emploi d'une méthode fondée sur la recherche

d'une rationalité limitée pour un objectif de rationalité globale

Au niveau de l'organisation, la mesure et le modèle causal demeurent accessibles. Si le management consiste à optimiser sous contrainte une fonction relative à la seule organisation et n'a, par conséquent, qu'un objectif de rationalité limitée à cette organisation, rien ne garantit qu'un ensemble d'entreprises bien gérées contribue de façon satisfaisante aux objectifs globaux de stabilité des prix, plein emploi, équilibre de la balance commerciale, etc. C'est, sous une autre forme, le problème de l'intérêt collectif qui ne se réduit pas à la somme des intérêts particuliers. L'exposé des motifs de la loi de nationalisation de 1981 reste étonnamment muet sur cet inévitable conflit. D'une part, il proclame la nécessité d'une politique industrielle volontariste et justifie les nationalisations, notamment par la nécessité d'une intervention efficace et d'une « orientation planifiée du développement » et, d'autre part, il garantit aux entreprises nationalisées une « large autonomie de gestion » et leur demande de faire « la preuve de l'exemplarité de leur gestion dans un contexte d'émulation et de pluralisme », sans préciser d'ailleurs qui sera juge de cette exemplarité et selon quels critères.

Ces remarques nous ramènent au premier paradoxe que nous évoquions au début de cet article : on parle encore de management public alors même que le secteur public se développe rapidement. Or, avec son système de « ronds » et de « flèches » (voir notre définition), le management se montre capable de construire un modèle pragmatique reliant l'action de l'organisation à ses résultats dans le cadre d'une approche en termes de rationalité limitée, limitée à cette organisation.

14. Voir Romain Laufer et Catherine Paradeise : *Le Prince bureaucrate : Machiavel au pays du marketing*, Flammarion, 1982, p. 181; pp. 57-85 et pp. 115, 150.

Cette rationalité doublement limitée du management se heurte à la rationalité globale qu'exige la notion d'intérêt général qui vient mettre en cause la légitimité du management classique. C'est alors qu'apparaît le management public, qui est ce que devient le management lorsque celui-ci connaît une crise de légitimité. Le premier objectif d'un management public est alors de définir des objectifs légitimes dont la légitimité peut se mesurer pragmatiquement à travers le « miroir » du public. Le management public est en effet le management du pouvoir public. Ainsi aux objectifs économiques du management traditionnel s'ajoutent des objectifs relationnels qui font sa spécificité. Il en découle une rationalité que l'on pourrait qualifier d'intermédiaire, car elle n'est pas optimisante au niveau de la collectivité nationale, mais elle est élargie par rapport à la stricte rationalité économique du management classique.