

Le Management public en mutation

Études coordonnées par
David Huron *et* Jacques Spindler

Le Management public en mutation

L'Harmattan

© L'HARMATTAN, 2008
5-7, rue de l'École-Polytechnique ; 75005 Paris

<http://www.librairieharmattan.com>
diffusion.harmattan@wanadoo.fr
harmattan1@wanadoo.fr

ISBN : 978-2-296-05013-6
EAN : 9782296050136

La collection « Management Public »

Le management public est une discipline de plus en plus présente dans les différents domaines des sciences sociales. Parmi les disciplines abordant ce vaste champ de recherche et de pratiques, les sciences de gestion souhaitent apporter des réponses originales tant sur le terrain des organisations publiques que sur celui des politiques publiques, en relation avec les administrations et les collectivités territoriales chargées de les mettre en œuvre.

Cette collection a l'ambition de publier des contributions théoriques - ouvrages fondamentaux, articles de recherche, thèses sélectionnées et adaptées - ou appliquées comme des expériences significatives rédigées par des chercheurs, des élus ou des praticiens. La collection privilégie les ouvrages comportant des ouvertures multidisciplinaires.

*La collection « Management Public » est dirigée par les professeurs
Gérald ORANGE et Jacques SPINDLER
Avec le concours du Réseau d'échanges entre enseignants, chercheurs
et experts en management public (Recemap).*

En couverture :
« Management public », Michèle BONREPAUX

Liste des contributeurs

Annie BARTOLI est Professeur des universités en sciences de gestion et Chercheur au LAREQUOI à l'Université de Versailles-St-Quentin (Courriel : annie.bartoli@quoi.uvsq.fr).

Damien BO est Docteur en sciences de gestion. Il est Enseignant-chercheur au CRIFP (EA 1195) à l'Université de Nice-Sophia Antipolis (Courriel : damienbo@hotmail.com).

Frédéric CANARD est Maître de conférences en sciences de gestion à l'IUT de l'Université de Nice-Sophia Antipolis. Il est également Chercheur au GREDEG-CNRS (Courriel : frederic.canard@unice.fr).

David CARASSUS est Maître de conférences en sciences de gestion à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour et Chercheur au CREG (Courriel : david.carassus@univ-pau.fr).

Yves CHAPPOZ est Professeur des universités en sciences de gestion à l'Université de Lyon III (Courriel : chappoz@univ-lyon3.fr).

Sandrine CUEILLE est Maître de conférences en sciences de gestion à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour et Chercheur au CREG (Courriel : sandrine.cueille@univ-pau.fr).

Marc DESCHAMPS est Enseignant-chercheur au GREDEG-CNRS à Sophia Antipolis (Courriel : deschamp@idefi.cnrs.fr).

Lyvie GUERET-TALON est Professeur au CERAM à Sophia Antipolis. Elle est également co-directeur du master management des administrations publiques à l'IAE de Nice et membre du CRIFP (EA 1195) (Courriel : Lyvie.gueret-talon@ceram.fr)

David HURON est Maître de conférences en sciences de gestion et chercheur au CRIFP (EA 1195) à l'université de Nice-Sophia Antipolis. Il est également co-directeur du master management des administrations publiques à l'IAE de Nice (Courriel : huron@unice.fr).

Romain LAUFER est Professeur au groupe HEC, Chaire Accor, Air France, SNCF (Courriel : laufer@hec.fr).

Robert LE DUFF est Professeur émérite à l'Université de Caen et membre du laboratoire CIME. Il est également Président du CIDEGEF (Courriel : robert.leduff@unicaen.fr).

Frédéric MARTY est Chargé de recherche HDR au GREDEG-CNRS (Courriel : marty@gredeg.cnrs.fr).

Hélène MICHEL est Enseignant-chercheur en management public à l'ESC Chambéry. Elle est également chercheur associé à l'IREGE - Université de Savoie (Courriel : h_michel@esc-chambery.fr).

Maï-Anh NGO est Ingénieur de recherche au GREDEG-CNRS (Courriel : mai-anh.ngo@gredeg.cnrs.fr).

Gérald ORANGE est Professeur des universités en sciences de gestion à l'Université de Rouen. Il est Directeur de l'IAE de Rouen et coordonnateur du RECEMAP (Courriel : gerald.orange@univ-rouen.fr).

Patrice REIS est Maître de conférences en droit à l'Université de Nice-Sophia Antipolis. Il est également Chercheur au GREDEG-CNRS (Courriel : reis@idefi.cnrs.fr).

Jean-Jacques RIGAL est Professeur des universités en sciences de gestion à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour et Chercheur au CREG. Il est également Directeur de l'IAE de Pau (Courriel : jean-jacques.rigal@univ-pau.fr).

Claude ROCHET est Enseignant-chercheur à l'Université de Versailles-St Quentin (Courriel : claude.rochet@wanadoo.fr).

Yannick RUMPALA est Maître de conférences en sciences politiques à l'Université de Nice-Sophia Antipolis et Chercheur au laboratoire ERMES. (Courriel : yannick.rumpala@wanadoo.fr)

Guy SOLLE est Professeur des universités en sciences de gestion à l'Université de Nice Sophia Antipolis. Il est également Directeur de l'Ecole Doctorale « Marchés et organisations » et Chercheur au GREDEG-CNRS (Courriel : Guy.SOLLE@unice.fr).

Grégory SPIETH est Enseignant-chercheur au CRIFP (EA 1195) à l'Université de Nice-Sophia Antipolis. (Courriel : spiethgregory@hotmail.com).

Jacques SPINDLER est Professeur des universités en sciences de gestion à l'Université de Nice-Sophia Antipolis. Il est Directeur de l'IAE de Nice et du CRIFP (EA 1195) (Courriel : spindler@unice.fr).

Arnaud VOISIN est Chercheur à l'Observatoire Economique de la Défense au Ministère de la Défense ainsi qu'au CRIFP (EA 1195) à l'Université de Nice-Sophia Antipolis (Courriel : arnaud.voisin@defense.gouv.fr)

Philippe WALONISLOW est Directeur de cabinet du Maire de Villeneuve-Loubet et Enseignant-chercheur au CRIFP (EA 1195) à l'Université de Nice-Sophia Antipolis (Courriel : p.walonislow@free.fr).

Introduction

David HURON et Jacques SPINDLER

Plus de vingt-cinq ans après sa sortie, l'ouvrage « management public : gestion et légitimité » d'Alain Burlaud et de Romain Laufer (1980) reste plus que jamais d'actualité. Remarquable performance pour un ouvrage qui lors de sa sortie a reçu un accueil certes honorable, mais qui au fur et à mesure des années s'est imposé en France comme l'une des références incontournables du management public. Ce succès s'explique notamment par le fait que le secteur public dans son ensemble est contesté. Or, le management public « *devient la gestion de l'organisation publique lorsque celle-ci connaît une crise de légitimité, c'est-à-dire lorsque les normes juridiques du critère du service public ne suffisent plus à assurer la légitimité du secteur public* » (Burlaud et Laufer, 1980). Les spécificités des organisations publiques peuvent amener en matière de management à un *continuum* de postures entre deux extrêmes : adopter et appliquer des techniques déjà éprouvées dans le cadre d'un management privé ou refuser et exclure totalement ces techniques. Bien entendu, aucune de ces deux positions n'est souhaitable (Bartoli, 2005). Il semble pourtant bien que la crise de légitimité des organisations publiques soit liée à une recherche de performance du management (Guillaume et al., 2002). Les nombreuses réformes impulsées depuis les années 1990, dans les collectivités territoriales, et les années 2000, au niveau de l'État, témoignent de cette volonté. Par exemple, au niveau local, la loi ATR¹ a notamment introduit une relative transparence des comptes dans les collectivités territoriales, les lois Chevènement² ont rationalisé l'organisation intercommunale, et la réforme constitutionnelle³ a consacré le statut de collectivité territoriale. Au niveau de l'État, la LOLF⁴, élevée au rang de nouvelle constitution financière, bouleverse depuis le 1^{er} janvier 2006, date de son effectivité, le management des administrations centrales et déconcentrées de l'État ainsi que celui des établissements publics. En ce sens, il semble possible d'avancer que le management public se trouve dans un processus de mutation.

¹ Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

² Loi du 12 juillet 1999 relative à la simplification de la coopération intercommunale.

³ Révision constitutionnelle du 23 mars 2003.

⁴ Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Le titre 1 de cet ouvrage est intitulé « management public et philosophies ». À première vue, ces termes semblent antinomiques, mais il n'en est rien. En effet le manager, qu'il soit public ou privé, pense le monde où évolue son organisation. Or la philosophie est par excellence la voie du questionnement qui permet de porter un regard ailleurs et de reconfigurer le monde selon d'autres catégories, d'autres modèles et d'autres langages que ceux du management (De Borchgrave, 2006). Cette affirmation vaut pour le management public. Dans cette optique, Robert Le Duff et Gérald Orange (chapitre 1) abordent le management public en rappelant que l'économie publique constitue l'une de ses origines et que bien des débats autour des prix Nobel d'économie d'hier et d'aujourd'hui concernent particulièrement le management public. Les auteurs précisent que ce terme n'est pas à opposer au management privé, mais qu'il correspond plus à un management du collectif. En appliquant le concept au temps ou à la pauvreté, il est remarqué que le management du collectif semble avoir pour tâche de gérer la transition, ce qui induit la construction d'un management du changement. Romain Laufer (chapitre 2), à partir d'un article qu'il avait publié en 1985 dans la revue *Politiques et Management Public*, revient sur le gouvernement des systèmes administratifs complexes en insistant sur la légitimité du savoir, la légitimité de l'autorité et la façon dont s'articulent savoir et autorité. L'auteur souligne en particulier que la crise du droit, c'est-à-dire du fondement de l'autorité légitime, et la crise de la science (crise du savoir légitime) correspondent à l'émergence des systèmes administratifs complexes. Dans ces conditions, le management à lui seul est une solution nécessaire mais non suffisante à ces systèmes administratifs complexes. En soulignant au préalable la difficulté à appréhender le concept de management public, notamment parce que ses contours sont ambigus et que les disciplines à l'origine sont multiples, Annie Bartoli revient sur le positionnement des outils du management public (Chapitre 3). À travers quelques exemples (rationalisation des choix budgétaires, LOLF ou *new public management*), l'auteur souligne des tendances de fond qui touchent toutes les facettes de la gestion publique (finance, ressources humaines, etc.). Ainsi, l'outil n'est pas neutre et son choix doit conduire à une évaluation de son influence sur les résultats à obtenir. Le chapitre 4 est plus particulièrement consacré à la réforme la plus importante de ces dernières années dans la sphère publique : la LOLF. Claude Rochet, en soulignant les enjeux de la réforme, évoque les dangers du pouvoir de l'administration ainsi que l'émergence d'un nouveau paradigme socioéconomique. Il insiste notamment sur le fait que la réforme de l'État ne doit pas uniquement s'effectuer au niveau des finances. Cela implique des changements dans les pratiques du pouvoir politique.

Le deuxième titre de cet ouvrage place l'information au cœur du management public. L'information est entendue ici au sens large dans la mesure où elle comprend le lien informationnel entre les divers acteurs en présence, mais également l'information et sa circulation au sein des

structures publiques. Hélène Michel explique que l'émergence de l'internet bouleverse la relation avec le citoyen (chapitre 5). L'auteur propose une typologie de quatre modes de gestion de la relation au citoyen suivant que le gouvernement est considéré pour, du, par ou selon le peuple. Au-delà de cette typologie, cette contribution montre les difficultés de l'apprentissage organisationnel dans une organisation publique. Dans le chapitre 6, Guy Solle remet en question la performance du modèle bureaucratique appliqué à l'université. En revenant sur les facteurs d'évolution propres à ces organisations et en appliquant une logique « *stakeholders* » à l'analyse, il développe la notion de collectif d'acteurs, ce qui a pour effet parfois de ne pas pouvoir concilier des objectifs et des rationalités différentes. Si l'information est primordiale au sein de l'organisation publique, elle l'est également lorsque l'on envisage les relations entre l'organisation publique et ses bénéficiaires. Ainsi le chapitre 7 développe le principe d'*accountability* traduisant la transparence des comptes pour l'administré. David Carassus et Jean-Jacques Rigal reviennent sur l'origine du concept, son application en France et insistent sur la transformation d'une logique purement administrative et juridique en une logique visant à mettre en évidence les pratiques de bonne et de mauvaise gestion. Enfin le chapitre 8 est consacré à la simplification des démarches administratives. En partant du postulat que la réforme de l'État doit se traduire par une simplification des démarches administratives, Grégory Spieth et Philippe Walonislow montrent que l'utilisation des TIC vers l'usager permet d'informer, de transmettre de comprendre et d'interagir avec ce dernier. Les deux auteurs soulignent les enjeux, les moyens et les difficultés pour les TIC de simplifier les démarches administratives des citoyens.

Le titre 3 de cet ouvrage fait le lien entre le management public et la contractualisation. Au niveau de l'État, le lien est naturellement existant à partir du moment où il est constaté que seul le lien hiérarchique ne permet pas de faire fonctionner au mieux la structure (Trosa, 1999). Dès lors le contrat est naturellement envisagé en son sein, mais également entre l'État et ses établissements publics (contrats quadriennaux avec les universités par exemple), entre l'État et les collectivités territoriales (contrats de projets État-région – CPER, par exemple), etc. Dans le chapitre 9, la contractualisation est d'abord envisagée dans le cadre de l'aménagement et du développement du territoire, spécialement au travers de procédures contractuelles de développement territorial. En disséquant l'exemple Rhônalpin, Yves Chappoz insiste sur la nature du contrat passé entre les institutions publiques, les acteurs privés et les citoyens dans le cadre d'un projet de territoire. Pouvant être de nature politique, institutionnelle et opérationnelle, le contrat met en évidence l'importance du dialogue entre les collectivités territoriales et les entreprises. L'auteur souligne que la « façon de construire le projet » a une incidence sur la dynamique partenariale. De même, il est noté que le dialogue élus/citoyens est à cette occasion prolongé en dehors des élections locales, ce qui constitue une ébauche de

démocratie participative. Les deux chapitres suivants sont consacrés aux partenariats public-privé (PPP). Dans le chapitre 10, Damien Bo montre que les partenariats public-privé (PPP) sont désormais mobilisés pour gérer des infrastructures où les intérêts des sphères publique et privée se mélangent. Par une étude de cas sur un port de plaisance de la Côte d'Azur, l'auteur montre que les relations entre les acteurs (élus, société concessionnaire, etc.) sont fondés sur la confiance. Dans ce cadre, cette contribution établit également que l'action des élus ne serait pas uniquement axée sur la recherche d'une maximisation de la valeur électorale à court terme, mais bien sur un développement économique de long terme. Arnaud Voisin et Frédéric Marty (chapitre 11) s'interrogent sur les risques financiers liés au choix de la formule partenariat public-privé. En étudiant le cas des PFI anglais (*Private Finance Initiative*), les auteurs montrent que les PPP comportent des risques liés aux aléas sur les paiements. D'autres risques potentiels existent en cas de transfert de risques excessif vers le prestataire. Pour maîtriser ces risques, les pouvoirs publics ont non seulement développé des mécanismes prudentiels fondés sur le fonctionnement du marché, mais également un contrôle des engagements publics. L'Hôpital est aussi concerné par la contractualisation. Les réformes, dont celles concernant la tarification à l'activité (T2A), ont des conséquences importantes sur l'organisation des services de santé. Dans le chapitre 12, Sandrine Cueille analyse cette nouvelle organisation hospitalière résultant d'une transformation à la fois du mode de production de l'activité, de la répartition des pouvoirs et de la circulation de l'information. De manière générale, le management par le contrat d'objectif constitue une nouveauté pour toutes les institutions publiques.

Dans le titre 4, le management public est associé à la régulation. L'État, selon Musgrave (1959), qui a un triple rôle d'affectation des ressources, de redistribution et de régulation, donne une clé de compréhension de la société. La crise de l'État providence (Rosanvallon, 1981) et sa fin annoncée (parfois vécue) implique que l'État développe son rôle de régulateur. Dans le chapitre 13, Marc Deschamps et Patrice Reis étudient cette fonction à travers les systèmes d'enchères et les marchés publics. Cette contribution insiste dans un premier temps sur les risques anticoncurrentiels d'un système d'enchère basé sur le seul critère du prix. Les auteurs développent dans un second temps les avantages et les risques d'un système fondé sur le mieux disant. Ainsi, le choix opéré dans le cadre du droit des marchés publics impose une règle à l'État et aux collectivités publiques qui aura des conséquences en termes de management. Le droit des marchés publics peut sous cet angle être rapproché du droit de la régulation. Mais le rôle régulateur de l'État peut apparaître de manière encore plus flagrante. Ainsi, Maï-Anh Ngo en traitant des signes officiels de qualité dans le domaine de la sécurité alimentaire (chapitre 14), montre l'existence d'un droit de la régulation (appellation d'origine contrôlée, label, certificat de conformité, agriculture biologique, dénomination montagne,

etc.). Dans ce système, l'État n'est plus seul compétent pour le contrôle des produits car il a délégué aux professionnels une partie de ses compétences. Si le lien entre management public et régulation peut être appréhendé au niveau du rôle de l'État, il peut également l'être au niveau des collectivités territoriales. Dans le chapitre 15, David Huron et Jacques Spindler analysent le rôle du citoyen dans le cadre de la démarche d'évaluation des politiques publiques locales. Les deux auteurs soulignent que la proximité entre les élus et les citoyens électeurs transforment ces derniers en citoyens régulateurs dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques locales. Ce rôle est présent à quelque niveau de problématique que ce soit : attentes de la population pour fixer les objectifs, cohérence des actions menées pour mesurer les moyens mis en œuvre, satisfaction des habitants pour connaître les résultats et impacts des actions menées.

Enfin, le titre 5 associe la qualité, ainsi que le développement durable, au management public. Comme le souligne Sylvie Trosa (2006) dans son rapport sur la modernisation du management public, « *La qualité est un moyen de recentrer le service public sur ses missions essentielles, par l'effort que les administrations feront au travers des démarches qualité et d'évaluation pour démontrer l'efficacité de leur action* ». Dans le chapitre 16, Frédéric Canard analyse comment les universités évaluent la qualité de leur activité. L'auteur revient sur les raisons pour lesquelles les démarches d'assurance qualité privilégient à la fois une logique de moyens et une évaluation institutionnelle au détriment d'une logique de résultats et d'une évaluation de la qualité des enseignements. Bien que stratégique, l'évaluation de la qualité à l'université est liée au positionnement conceptuel de la qualité et pose souvent de réels problèmes méthodologiques. Dans le chapitre 17, Lyvie Guéret-Talon analyse l'évolution du management public à travers la notion de « client-centrisme ». L'auteur relève en premier lieu que le citoyen se meut en usager-client du service public, ce qui a des conséquences importantes au niveau de la qualité des services donc des processus engagés dans leur production. En deuxième lieu, il est souligné l'orientation développement durable du « client-centrisme » dans un souci de bonne gouvernance. Enfin, l'auteur rapproche qualité et développement durable en insistant sur les critères de performance intégrant les deux concepts. Si le management public se situe clairement dans une logique gestionnaire, il est essentiel et constructif de recueillir les contributions d'autres disciplines : économie, droit, sciences politiques notamment. Sous un éclairage politiste, le chapitre 18 revient sur le choix du développement durable en matière de politiques publiques. Yannick Rumpala analyse la mise en place des stratégies nationale et européenne de développement durable et leur caractère intégrateur et évolutif. En mettant l'accent sur le principe d'exemplarité applicable à l'État et plus généralement à l'international, l'auteur souligne la difficulté soulevée par le suivi des politiques et des actions. Savoir si les décideurs publics ont fait les bons choix est une démarche essentielle mais particulièrement délicate... ce qui

est problématique au regard de la célèbre formule de Peter Drucker: « *L'efficacité c'est bien faire les choses. L'excellence c'est faire la bonne chose* ».

Bibliographie

- BARTOLI A. (2005), *Le management dans les organisations publiques*, 2^e édition, Dunod, Paris.
- BORCHGRAVE De R. (éd.) (2006), *Le philosophe et le manager. Penser autrement le management*, De Boeck, Bruxelles.
- BURLAUD A. et LAUFER R. (1980), *Management public : gestion et légitimité*, Dalloz, Paris.
- GUILLAUME H., DUREAU G., SILVENT F. (2002), *Gestion publique, L'État et la performance*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris.
- MUSGRAVE R. (1959), *The Theory of Public Finance*, Mc Graw-Hill, New-York.
- ORANGE G. (1999), « Management public », in LE DUFF R. (éd.), *Encyclopédie de la gestion et du management*, Dalloz, Paris, 743-747.
- ROSANVALLON P. (1981), *La crise de l'État providence*, Seuil, Paris.
- TROSA S. (1999), *Quand l'État s'engage, la démarche contractuelle*, Editions d'Organisation, Paris.
- TROSA S. (2006), *Modernisation du management public : le pari de la qualité*, Institut de l'Entreprise, Paris.

Titre 1

Management public et philosophies

Chapitre 1 – De l'économie publique au management des sentiments moraux
Robert LE DUFF et Gérald ORANGE

Chapitre 2 – Gouvernabilité et management des systèmes administratifs
Romain LAUFER

Chapitre 3 – Les outils du management public : fausses pistes et vrais défis
Annie BARTOLI

Chapitre 4 – LOLF et changement de paradigme
Claude ROCHET

Chapitre 1

De l'économie publique au management des sentiments moraux¹

Robert LE DUFF et Gérald ORANGE

Les fondements théoriques du management public sont certes issus de différents courants de pensée constitutifs de « l'économie publique ». Ces travaux portent sur le rôle de l'État, de la fiscalité, de la distinction entre biens privés et biens publics, sur l'optimalité généralisée, sur la gestion des entreprises publiques, etc. Toutefois cette origine n'est pas unique pour plusieurs raisons. Si la distinction entre des biens qui seraient privés ou « publics² » devient plutôt une distinction entre des biens individuels et des biens collectifs et si de plus la réflexion se généralise à la distinction entre l'individuel et le collectif, le management public s'oriente à son tour vers un management – non plus – public mais collectif. La seconde raison est issue de préoccupations qui ne sont plus seulement à fondement théorique mais qui deviennent celles des acteurs publics et des citoyens. Des problèmes nouveaux surgissent tels que l'encombrement des villes, l'urbanisation croissante et anarchique, les risques de pollution. Apparaissent aussi de nouveaux biens rares tels que l'air, l'eau, l'espace, etc. De plus, ces nouvelles raretés engendrent à leur tour des nouvelles questions sociales telles que la pauvreté urbaine, l'inégalité dans l'accès à l'eau et à l'espace, l'inégalité dans la mise en œuvre d'un développement durable planétaire : le management public n'est plus seulement celui des biens publics, ni celui des biens collectifs. Il devient un management collectif et social. Dans ces conditions les fondements théoriques initiaux rencontrent des fondements nouveaux plus sociologiques éthiques et moraux. Le père de l'économie politique auteur de la « théorie des sentiments moraux » deviendrait aussi le parrain du management public !

¹ Allusion à l'ouvrage d'Adam Smith qui dans la « théorie des sentiments moraux » (1759), tente de décrire les principes de la nature humaine pour comprendre comment ils suscitent la création d'institutions communes et un comportement social.

² L'emploi du mot public est la traduction un peu inexacte du terme « *public* » en anglais.

L'une des missions d'un nouveau management public (NMP) – à ne pas confondre avec le *new public management* (NPM) d'orientation très différente – est de tenter une conciliation interdisciplinaire entre ces différents grands courants de pensée pour rechercher les modes managériaux originaux permettant d'améliorer les nouveaux défis sociaux. En plagiant Sen le management public ne serait-il pas une « science » sociale¹? Un rapide regard sur les différentes approches permettra ensuite d'orienter le propos sur un thème révélateur qui est celui des nouvelles raretés.

1. Petite histoire de l'économie publique

Quelques grands noms – parmi les plus grands – jalonnent l'histoire de l'économie publique². La revue proposée parcourt trois courants géographiques ceux d'Amérique du Nord, du nord de l'Europe et du sud³. À tout seigneur tout honneur, il convient d'évoquer deux figures du nord : celles de Leif Johansen (1930-1982) et de Dieter Bös (1940-2004). Leif Johansen dans le cours qu'il enseignait à Oslo et qui sera traduit en anglais sous le titre « *Public economics* » en 1962, puis en français sous le titre « *Economie Publique* », cherche à comprendre quel doit être le rôle de l'État et met en avant l'existence de ces biens collectifs dont « chacun en a sa part et tous l'ont en entier ». Il démontre comment l'institution privée ne peut le faire car elle ne sait pas le faire ; elle ne peut ni en établir le prix ni déterminer qu'elle doit en être la quantité optimale à produire. Les travaux de Dieter Bös ont porté sur l'entreprise publique. Il publie en 1981 son premier ouvrage intitulé « *Economic theory of public enterprise* ».

Son ambition est d'aborder les questions que pose l'existence du secteur public au sein des économies mixtes en utilisant les théories de l'équilibre général et de l'optimum et en se fondant en particulier sur le modèle de Marcel Boiteux⁴. On sait que la règle de Ramsey-Boiteux impose

¹ Voir la quatrième de couverture de l'ouvrage de Amartya Sen (1999) : Sen (...) s'est efforcé de montrer que l'analyse économique traditionnelle était incapable de penser la diversité des comportements humains et qu'il était nécessaire d'y introduire des considérations politiques, sociales et surtout éthiques.

² Le cadre de cet article ne permet qu'un regard non exhaustif sur une histoire de la pensée particulièrement riche, jalonnée de nombreux prix Nobel. Il convient de remarquer qu'elle est souvent négligée par de nombreux « spécialistes » de management public, qui en conséquence risquent parfois des propos « sans fondements ».

³ On peut remarquer que les pays pauvres d'Afrique, d'Asie, d'Amérique du Sud et des ex-pays communistes constituent des champs privilégiés d'observation et d'application d'un nouveau management public car ils vivent des situations qui sont des révélateurs exceptionnels.

⁴ Signalons au passage le discours de Marcel Boiteux à l'Académie sur le développement durable lors de la séance solennelle du lundi 18 novembre 2002 ou encore cet extrait significatif de « *Concurrence et service public* », *Sciences de la Société*, 42/1997, p. 9-10 : « *Pour une*

une contrainte d'équilibre financier du monopole public qui « corrige » le coût marginal pour minimiser la perte de bien être du consommateur par rapport à une tarification de premier rang. Cette règle montre qu'un monopole public en charge de maximiser l'intérêt collectif sous contrainte d'équilibre budgétaire doit fixer des écarts de prix d'autant plus grands que la demande est peu élastique. L'État peut décider de réduire cet écart en relâchant la contrainte budgétaire.

Dieter Bös publie en 1991 « *Privatisation : A Theoretical Treatment* » qui serait fortement à conseiller aux tenants souvent « béats » (le terme est utilisé par Léon Walras) des privatisations en France lorsque ces dernières portent sur des biens à composante collective forte. Ils gagneraient à s'inspirer de ses travaux sur la tarification au coût marginal en optimum de premier rang, sur la correction des prix que requiert l'équilibre du budget, sur la tarification des demandes de pointe ou des liens entre elles et la qualité optimale des biens. Signalons enfin parmi ses travaux les plus féconds pour nourrir un regard rétrospectif, son approche axiomatique de la « juste » couverture des coûts par les prix, ce qui éclaire directement le domaine de la gestion publique.

Franchissant l'Atlantique, les Nobel d'économie ont apporté une contribution significative par un regard pertinent. Nous retiendrons deux noms au risque de négliger certains qui auraient ici leur place. Paul Samuelson, auteur de très nombreux ouvrages et haut responsable politique (il fut particulièrement proche de John Fitzgerald Kennedy, qui en fit son conseiller économique à la Maison Blanche) a eu le mérite d'étendre les conditions de l'équilibre et de l'optimum à la prise en compte des biens collectifs perçus sous la forme d'externalités (1954). Il étudia les conditions selon lesquelles il est possible de retrouver une situation d'équilibre et d'optimum à la condition de modifier l'égalité du prix et du coût marginal car « *les effets externes introduisent un biais au niveau des coûts marginaux privés* ». La condition de Bowen-Lindhal-Samuelson est restée célèbre. La question est de savoir de quels instruments dispose « le centre » pour restaurer l'efficacité de la production d'un bien public ? L'exemple utilisé est celui du phare. Chaque navigateur a une disposition individuelle à payer qui représente le montant maximal qu'il est prêt à déboursier pour bénéficier de

raison qui tient à la force inégalable des motivations personnelles, l'économie de marché, appuyée sur le moteur de la concurrence, l'emporte en efficacité sur les systèmes où, au lieu de fixer les règles du jeu, l'autorité publique prétend guider la main du joueur. Mais l'inégalité excessive de revenus que le système engendre, l'existence d'externalités et de valeurs non marchandes qu'ignorent les mécanismes du marché, la préservation d'intérêts à long terme qui entrent difficilement dans les calculs des joueurs, tout cela fait problème. Et, supposer que ces problèmes puissent être convenablement maîtrisés, encore faut-il que la concurrence puisse effectivement s'exercer ».

la sécurité que lui procure le phare. Certains auront des dispositions élevées, ils naviguent fréquemment et d'autres moins. Comment fixer le prix que chacun paiera et au delà la quantité de luminosité du phare ?

Richard Musgrave (1910-2007) occupe une place à part. Son principal mérite est « *d'avoir mis les outils de l'analyse économique au service de l'étude de l'État et d'avoir dégagé une logique permettant de comprendre ce que l'État doit vraiment faire et pourquoi* »¹. Il rejoint en cela le travail de Leif Johansen en lui donnant une orientation plus marquée vers une politique fiscale de l'État. Son ouvrage le plus connu, qui reste une référence après presque 50 ans, est « *Public Finance in Theory and Practice* », dans lequel il propose une analyse en profondeur du rôle de l'impôt. Souvent critiqué pour avoir distingué trois fonctions majeures de l'État (l'allocation des ressources, la redistribution des revenus, et la stabilisation macroéconomique), il avait expliqué l'intervention publique en considérant qu'elle répondait entre autres aux trois situations suivantes :

- les effets externes. Si certains coûts ou certains avantages ne sont pas pris en compte par les individus parce qu'ils sont diffusés dans la population, il y aura une surproduction de biens à effets négatifs et une sous-production de biens à effets positifs.
- les biens collectifs. Ils sont non « excluables », non rivaux, et seront produits en quantité insuffisante par le marché par rapport à une situation optimale.
- les biens tutélaires. Ils correspondent aux biens que le marché produit spontanément en quantité, satisfaisant les désirs des agents, mais pour lesquels l'autorité publique considère qu'il faut interférer avec la consommation des agents, pour qu'ils consomment plus (hygiène) ou moins (alcool).

Sa présentation des biens mixtes est moins convaincante et souffre sans doute des mêmes critiques méthodologiques que la distinction des trois « bureaux » évoquée plus haut. Plus pragmatique dans sa présentation que Paul Samuelson il restera le fondateur d'une analyse des moyens que l'État peut utiliser pour atteindre les trois fonctions qu'il a cru pouvoir en un premier temps dissocier.

Le regard porté sur l'école française, celle parfois appelée des « ingénieurs économistes », est source féconde pour traduire les résultats

¹ Citation à l'occasion de la remise de son prix Nobel

en outils managériaux. Jules Dupuit (18 mai 1804 - 5 septembre 1866) est un ingénieur et économiste français. Il étudie à l'École Nationale des Ponts et Chaussées. Il s'occupe du système routier français, puis de la construction du système d'égouts de Paris. Pour évoquer l'actualité des travaux de cet auteur, il est commode de se référer à un résumé d'un article intitulé : « La relecture théorique de Jules Dupuit par Maurice Allais face à la question du service public » (Baumstark et Bonnafous, 2000). « À ne considérer que le secteur des transports qui a inspiré la plupart des écrits de Jules Dupuit, on ne peut pas ne pas être fasciné par l'actualité de ses propos. Qu'il traite de la pertinence des formes d'organisation du service public ou qu'il affronte les difficiles questions théoriques de la production, du financement ou de la tarification des infrastructures, il nous invite, certes, à mieux comprendre les fondements de l'économie publique, mais nous fait surtout entrer de plain-pied dans les querelles les plus récentes. Cette communication se propose de revenir sur ces questions en exposant comment et pourquoi les pères fondateurs de la théorie générale des surplus se réfèrent à cet illustre précurseur et l'opposent radicalement à l'école standard. Cette opposition, systématisée par Maurice Allais, permet d'appréhender la question particulière de la différenciation de la tarification des biens indivisibles et de montrer que la tarification unique ou la gratuité de l'usage des biens collectifs, inscrites profondément dans l'opinion comme un des attributs du service public, ne participent pas vraiment de l'intérêt collectif »¹. Il est étonnant de remarquer que des constructions aussi essentielles pour la compréhension des liens conflictuels ou non entre l'individuel et le collectif et pour la perception de leurs conséquences sociales soient aujourd'hui occultées par la vague de libéralisme qui imagine qu'en copiant les outils et les recettes, jugés *a priori* performants du management privé, des miracles pourraient se produire dans la mise en œuvre d'un management du collectif.

D'autres auteurs subissent malheureusement le même désintérêt de la part à la fois des acteurs publics (État, collectivités locales, etc.) et même semble-t-il des citoyens. Ils soulèvent pourtant avec rigueur les vraies questions et les faibles performances des systèmes actuels. Leurs arguments ont de plus le mérite d'élargir le champ de préoccupations de certains économistes en prenant en compte des considérations sur la démocratie, l'inégalité ou la justice sociale.

¹ On connaît le paradoxe « La gratuité ne profite qu'aux riches ». En effet, d'une part la disponibilité marginale à payer croît avec le revenu et d'autre part dans le marché usant des « *selling costs* », l'économie réalisée par les riches grâce à la gratuité est supérieure à celle des pauvres à la condition toutefois qu'ils acceptent de se satisfaire de biens gratuits. Ce paradoxe n'implique pas que la gratuité pénalise les pauvres !

Des auteurs tels que Amartya Sen (2005a ; 2005b ; 2000b ; 1999b ; 1993), prix Nobel d'économie en 1998, pour ses travaux sur la famine, sur la théorie du développement humain, sur l'économie du bien-être, sur les mécanismes fondamentaux de la pauvreté, et sur le libéralisme politique ou Serge-Christophe Kolm (1985 ; 2004), John Rawls (1995 ; 1996 ; 1997), Jean-Pierre Dupuy (2006 ; 2005a ; 2005b ; 2004 ; 2002a ; 1992a ; 1992b) ou enfin Ivan Illich (2004) ouvrent la voie à un vrai nouveau management public en fournissant les fondements théoriques indispensables à toute tentative de mises en œuvre. Le qualificatif « public » a, pour des raisons multiples, perdu son sens qu'il n'avait d'ailleurs pas exactement dans la traduction du terme anglais « *public* ». Il s'oriente aujourd'hui beaucoup plus vers un management du collectif et doit répondre à des questions nouvelles que lui pose la société. S'il doit fonder sa mission sur les constructions des auteurs cités plus haut, il doit néanmoins conserver l'une de ses vocations qui est de contribuer à des mises en œuvre au service des finalités nouvelles. C'est en se fondant sur ces travaux qu'il est possible d'aborder des questions qui sont des provocations pour tous, chercheurs, acteurs et citoyens. Les thèmes des nouvelles pauvretés, de l'espace et du temps font partie de ces nouveaux champs à explorer.

2. Du management public au management du collectif

Le management du collectif veut se distinguer du management collectif ou non-marchand. Ce dernier laisserait entendre qu'il existerait plusieurs formes distinctes de management telles le management privé et le management public, l'économie ou le droit privés et publics. L'expression de « management du collectif » a un autre sens. Il concerne tous les aspects du management et la plupart de ses outils – quitte parfois à en inventer de nouveaux – pour les appliquer à un espace de recherche nouveau. Il s'agit de repérer et de manager des situations dans lesquelles des hommes, de façon plus ou moins consciente, plus ou moins volontaire, accidentelle, éphémère ou permanente vivent – au sens large – ensemble.

L'analyse de ces situations suppose donc de prendre pour point de départ la complexité des relations entre l'individuel et le collectif (Qui est premier ? Qui est autonome ?). Comment les réponses contrastées à ces questions qui appartiennent à un champ disciplinaire apparemment fort éloigné – ou négligé – des sciences de gestion, donnent-elles un nouvel éclairage sur les relations des hommes entre eux et en société et sur la place qu'occupe la marchandise et les objets dans une société capitaliste développée ? Comment les plaques tectoniques habituellement notées privées et publiques entrent-elles petit à petit en collision, faisant apparaître des déformations que le marché ne révèle pas, mais que chacun peut

percevoir de façon confuse. Elles peuvent prendre la forme de catastrophes de diverses natures, crises, nouvelles formes de pauvreté, grande faille des mondes des riches et des pauvres, incapacité ou faible possibilité de gérer des biens fondamentaux ou premiers au sens de John Rawls et de Amartya Sen (santé, eau, habitat ou éducation). Quelles sont les forces en action et quelles sont les mises en œuvre qu'une culture de gestion pourrait proposer ou construire ? On montrera que ces questions de philosophie sociale sont à l'origine de riches concepts susceptibles de générer des modes de gestion. La distinction entre le marchand et le non-marchand faisait implicitement du premier la référence et la démarche avait pour but de vérifier si et en quoi le second remettait en cause l'équilibre et l'optimalité considérés comme la propriété essentielle du premier. Restaient cependant à vaincre quelques difficultés inhérentes au non-marchand. La solution consistait à rapprocher ce dernier de la situation de référence, conséquence du primat donné à l'individu sur le collectif comme le fera surtout Friedrich Hayek lorsqu'il critiquera toute idée voire toute existence de justice sociale.

Une première difficulté vient des distinctions classiques entre le marchand et le non-marchand. Celles-ci portent sur la nature de l'information : perçues par le marché pour le premier, elles ne sont que conçues pour le second. Or, si les premières sont largement fondées sur le mensonge sous différentes formes (exagération, inexactitude, allusions pernicieuses, amalgames en tous genres, silences, etc.) les secondes deviendront fausses s'il n'existe pas un niveau suffisant de franchise. Dans l'Agora on n'anticipe pas ce que répondra l'autre : on est franc ; sur le marché les différentes stratégies de persuasion on ne saurait se « dévoiler ». On peut en induire que lorsque le non-marchand n'est plus franc, il se dirige vers le marchand et que, de plus, s'il veut pour des raisons idéologiques se rapprocher du marchand, il est dans l'obligation de mentir !

Un second type de difficulté s'appuie sur une autre distinction classique : le marché est fondé sur l'indépendance des acteurs (l'atomicité), il conduit à de nombreux équilibres partiels ; le non-marchand est fondé sur l'interdépendance généralisée. Les frontières n'existent pas, sont très poreuses ou encore sont construites, autoritaires et donc fragiles. On peut certes admettre ou faire l'hypothèse que le développement de la démocratie permettra l'existence de zones d'accords relativement nombreuses, mais encore faut-il construire une délicate praxéologie souvent condamnée à des formes diverses d'insuccès. Le management du collectif a pour but de les atténuer. Si la volonté de lutte contre la pauvreté, contre l'insalubrité, peut être perçue comme allant de soi, il n'en est pas de même de leur mise en œuvre.

Un troisième type de difficulté provient de l'existence de nombreux effets pervers tout au long du processus conduisant de l'idée à l'action. Si le marché sait limiter les externalités (positives et négatives), le management du non-marchand est conduit, parfois malgré lui, à internaliser l'univers. Un paradoxe bien connu veut que « la planification devient contradictoire en se généralisant », ce qui signifie que les relations de cause à effet se bouclent, que les objectifs deviennent des moyens en franchissant les frontières arbitraires construites pour les besoins de la démonstration en faisant de la solution un choix.

Pour construire ce nouvel espace de recherche appelé « management du collectif », il convient dans un premier temps de rechercher des sources trop négligées en provenance des théories de la justice sociale et en privilégiant – tant le domaine est vaste – celles qui nous fournissent des concepts opératoires éclairant des évolutions évidentes du collectif puis, dans un second temps, de les appliquer à des espaces pertinents. L'un sera plutôt abstrait : la gestion du temps. L'autre sera très concret : la gestion de la pauvreté en vue de montrer ainsi les possibilités d'application et leurs difficultés. Il s'agit donc par l'étude des phénomènes collectifs d'ouvrir la voie à la construction d'un management du collectif.

3. De nombreux concepts opératoires

Les sciences sociales sont confrontées à de nombreux défis qui trouvent largement leur origine dans les relations entre l'individuel et le collectif. Cet espace évolue dans un sens unique par suite du rôle dominant que le système économique donne à la marchandise dans un mouvement apparemment de plus en plus performant ou productif. Qu'en est-il véritablement ? Les outils construits et mis en œuvre pour réaliser une telle performance ne doivent-ils pas être revisités ? Ne sont-ils pas fondés sur une performance qu'ils ont définie eux-mêmes ? Cette dernière n'est-elle pas finalement celle des outils eux-mêmes (le plus haut, le plus grand, le plus puissant) plus que celle des usages vrais qu'ils permettent de satisfaire ? Les prouesses techniques ne maximisent-elles pas avant tout la satisfaction des ingénieurs ? Comme on le verra, les méthodes de gestion semblent emboîter le pas à ce mouvement car l'ingénieur fournit aussi au gestionnaire des outils techniques simples, manipulables, fondés sur des informations quantitatives facilement évaluables et agrégeables. Le reste, tout le reste, vit dans l'ombre où se cachent les sciences sociales qui sont capables d'analyser les relations entre les hommes, entre les hommes et la société et entre les hommes et les objets marchands.

Pour tenter d'éclairer ces relations souvent « imperceptibles », de répondre et de mieux comprendre leurs conséquences « imprévisibles » sur l'évolution des systèmes, les sciences sociales utilisent des concepts qui ont le mérite de remettre en cause certains résultats fondés sur des apparences. Parmi ces concepts, certains contribuent, par les liens qu'ils entretiennent entre eux, à fonder une nouvelle problématique pour les sciences de gestion. Ils permettront de découvrir que certaines contradictions ne sont que le résultat d'un fort réductionnisme, d'une absence de prise en compte de la complexité. Parmi ces apparentes contradictions on peut citer l'ambiguïté des rôles conjoints de l'homme et de la société. Il paraîtrait évident d'affirmer que ce sont les hommes qui font leur société et qu'ils devraient donc n'avoir aucune difficulté à gérer ce qu'ils ont créé. Cependant la simple observation montre que cette société est infiniment plus complexe qu'eux. Donc, gérer une société ne peut se faire en la réduisant à ses seuls éléments, il convient de prendre en compte avant tout, et non seulement accessoirement, les liens entre ces éléments et d'éviter de faire l'hypothèse implicite d'un créateur maître de sa création.

L'absence ou la difficulté de créer de nouveaux outils peut conduire à admettre la performance des seuls outils possédés. Ce n'est pas parce que les liens de sympathie ou d'envie qui lient les hommes entre eux sont inmesurables, que l'analyse, et l'action qui en découle, peuvent se contenter du lien mesurable considéré comme la panacée, à savoir le lien entre les hommes et les choses qui se manifeste par le prix. Est-il nécessaire d'insister sur les conséquences sociales mais aussi économiques de la croyance en la vertu du prix censé réguler toutes les activités humaines et en particulier les liens entre les hommes en société ? Une analyse plus dynamique montrera que la performance des sociétés capitalistes – et d'autres qui sans le savoir ou le dire le sont devenues de ce point de vue – ne fait que confirmer cette tendance. Il convient pour le montrer d'utiliser ensemble, les concepts clés que sont l'aliénation, la réification, la contre-productivité, l'encombrement et l'in-gouvernabilité. L'aliénation dans la pensée marxiste est à la fois un concept théorique et politique. Le fétichisme de la marchandise que Lukacs appellera la réification, et que Jean-Pierre Dupuy dans « *La logique des phénomènes collectifs* » définira comme l'hypostase des rapports entre les hommes lorsque ceux-ci ne « se reconnaissent » plus dans le produit de leurs actions, est sans doute à l'origine d'un des mécanismes mentaux les plus importants dans une société qui produit pour le marché. En effet, elle engendre la prédominance de la valeur d'échange sur la valeur d'usage. Les relations entre producteurs et acheteurs deviennent non pas des rapports sociaux immédiats entre hommes mais des rapports sociaux entre les choses. Les rapports des hommes entre eux qui étaient fondés sur une relation inégalitaire (serfs-

seigneurs, laïques-clercs, etc.) se transforment en raison de la duplicité du produit comme valeur d'usage et valeur d'échange. Tendanciellement dans une société marchande, à forte performance économique, les rapports sociaux entre les hommes se réduisent dans tous les domaines à des rapports sociaux entre les choses. Les sciences de gestion se sont développées en mesurant la valeur d'échange, en effectuant des opérations exactes sur des déformations de la réalité. Toute valeur authentique se trouve ainsi réifiée dans une société produisant pour le marché.

Cependant, la réification ne s'applique pas avec la même importance à toutes les activités humaines. Ainsi une nouvelle structure, un nouveau clivage naîtrait de cette différence entre activités réifiées et celles qui ne le seraient pas, au moins momentanément. Cette distinction serait celle de deux sphères, l'une « privée » qui serait protégée de la réification et l'autre dite « publique »¹ (en utilisant une antinomie facile). La première devrait permettre le développement de la solidarité, du désintéressement et de la convivialité (terme inventé par Ivan Illich), et serait fondée sur le primat de la relation homme-homme. La seconde serait celle de l'égoïsme dopé par la puissance du calcul. Ainsi et malheureusement, le second envahit le premier et génère la fin de la solidarité, crée l'intéressement, et dégénère la convivialité (du mariage d'argent à la spéculation sur les droits à polluer). L'économicité grandissante pénétrant toutes les sphères entraîne la dégénérescence des sphères politiques, intellectuelles, religieuses et morales. De plus, l'optimisme que certains fondaient sur le rôle du prolétariat ou d'un État maître d'une planification qualitative doit, confronté à l'évolution des sociétés contemporaines, être abandonné. La réification n'est pas regardée par tous comme un mal qui rongerait les systèmes sociaux ; bien au contraire, elle serait le mode le plus simple de régulation des systèmes complexes.

Deux auteurs sont très représentatifs de ce panégyrique de la réification et donc du marché : Jeremy Bentham et Friedrich Hayek. Le premier considère que la réification est la loi même de l'activité humaine. La concurrence conduit les producteurs à entrer en rapport sur le marché et leur existence même suppose qu'existe la forme visible et mesurable de la marchandise. Cette proposition étant acceptable pour un large lot de marchandises élémentaires - celles appartenant à l'espace public défini ci-dessus (l'auteur veut utiliser le même concept pour le forcer à entrer dans le domaine public). Si le plaisir et la douleur sont certes éprouvés subjectivement, il convient de les convertir par une analyse précise (on dirait

¹ Les adjectifs « privée » et « publique » doivent être ici entendus au sens qu'ils prennent dans des expressions telles que « vie privée » ou « chose publique » et non au sens « biens privés » et « biens publics ».

aujourd'hui leurs attributs) en quantités mesurables objectivement. On sait que le prix jouera le rôle de l'instrument nécessaire et suffisant pour obtenir cette mesure. Pour Friedrich Hayek, seule peut être qualifiée de juste ou d'injuste une conduite personnelle ; on ne peut imaginer qu'un ordre social spontané puisse être qualifié de juste ou d'injuste. Seuls doivent être étudiés les résultats du fonctionnement du marché qui apparaît comme l'ordre complexe par excellence dans la mesure où il fait de l'extériorité du social une vertu cardinale. On a déjà noté les conséquences sociales au jour le jour de cette liberté supposée assurer l'ordre social.

Deux autres auteurs présenteront (heureusement) une analyse, plus sociologique et fortement articulée sur l'observation des faits sociaux, reprenant les concepts d'aliénation et de réification pour démontrer l'existence de contre-productivités et d'encombrement. Sans entrer dans le détail de cette filiation, il convient de préciser que grâce au concept de complexité, à l'analyse de systèmes et à des conjectures dues en particulier à John Von Neumann, une nouvelle mesurabilité permettra d'atténuer les défauts du non-mesurable. Ces mesures « bizarres » sont une clé d'entrée dans de nouveaux espaces de recherche. Ivan Illich est connu pour ses démonstrations de l'existence dans les grands systèmes sociaux du phénomène de contre-productivité qui entre autres conséquences est sans doute responsable de la non-utilisation, de la stérilisation de certaines ressources qui ne peuvent plus être fécondées dans les processus hétéronomes qui croissent dans nos sociétés développées – qu'elles soient d'ailleurs capitalistes ou non.

L'auteur distingue deux types de production. Les produits fabriqués sont soit le résultat immédiat d'un travail (on serait proche d'une valeur d'usage) soit le résultat d'échanges de travail. Le langage économique utiliserait le terme de détour de production. On utilise dans le vocabulaire d'Ivan Illich la distinction entre production autonome et production hétéronome. Le détour de production doit être interprété de façon très particulière dans la conception illichienne : *« Ce que la critique illichienne met en cause n'est pas, à proprement parlé, la logique du détour en tant que telle, mais l'emprise qu'elle exerce sur les esprits. Celui qui est animé par l'esprit du détour peut se laisser prendre à son piège et en venir à perdre de vue que le détour n'est, précisément, qu'un détour. Celui qui recule pour mieux sauter garde les yeux fixés sur l'obstacle qu'il entend franchir. S'il recule en regardant dans la direction opposée, il risque d'oublier l'objectif et, tenant sa régression pour un progrès, de prendre les moyens pour les fins. La rationalité, alors, devient contre-productivité, elle prend la forme du supplice de Tantale »* (Dupuy, 2004, 35).

De plus, la production hétéronome est à l'origine de créations d'institutions qui par auto poïèse trouvent en elles-mêmes des raisons de fonctionnement qui auront tendance à s'éloigner et à outrepasser les buts qui étaient à l'origine de leur naissance. Certes, comme l'écrit Jean-Pierre Dupuy : « *La production hétéronome peut vivifier intensément les capacités autonomes de production de valeurs d'usage. Simplement, l'hétéronomie n'est ici qu'un détour de production au service d'une fin qu'il ne faut pas perdre de vue : l'autonomie. Or l'hypothèse d'Illich est que la « synergie positive » entre les deux modes n'est possible que dans certaines conditions très précises. Passée certains seuils critiques de développement, la production hétéronome engendre une complète réorganisation du milieu physique, institutionnel et symbolique, telle que les capacités autonomes sont paralysées. Se met alors en place ce cercle vicieux divergent qu'Illich a nommé contre-productivité. L'appauvrissement des liens qui unissent l'homme à lui-même, aux autres et au monde devient un puissant générateur de demande de substituts hétéronomes, qui permettent de survivre dans un monde de plus en plus aliénant, tout en renforçant les conditions qui les rendent nécessaires. Résultat paradoxal ; passés les seuils critiques, plus la production hétéronome croît, plus elle devient un obstacle à la réalisation des objectifs mêmes qu'elle est censée servir : la médecine corrompt la santé, l'école bêtifie, le transport immobilise, les communications rendent sourd et muet, les flux d'information détruisent le sens, le recours à l'énergie fossile, qui réactualise le dynamisme de la vie passée, menace de détruire toute vie future et, last but not least, l'alimentation industrielle se transforme en poison ».*

Ce que produit en valeur d'usage le monde autonome possède une caractéristique inverse de celle du monde hétéronome. Les mécanismes de production que ce dernier utilise lui fournissent une évaluation économique et comptable apparemment exacte. Le monde autonome ne possède pas cette propriété. La non-évaluation se transforme en non valeur. Si le temps gagné en transport hétéronome se calcule, le *temps généralisé* suppose des astuces qui souvent le rendent « incomparable » et donc « laissé pour compte ». Une réfutation pernicieuse trouve sa source dans l'inquiétude que suscitent les questions liées à l'emploi. La production hétéronome serait créatrice d'emplois, le monde autonome serait réducteur d'emplois. Vraie à très court terme, cette réfutation ne résiste pas à l'observation sur le long terme : l'artisan happé par la production en série remplira rapidement les conditions qui l'excluront du marché du travail. L'une des originalités les plus intéressantes pour appréhender le management du collectif est le lien qui fut découvert par John Von Neumann, lors d'un séminaire qui s'est tenu en 1948 au *California Institute of Technology*, lors de ce qui peut être aujourd'hui considéré comme la naissance des sciences cognitives. La

discussion opposa John Von Neumann à Norbert Wiener le père de la cybernétique, et porta sur l'intelligence artificielle. À cette occasion fut définie « la non-gouvernabilité » des systèmes complexes et l'inefficacité de leur maîtrise. Ainsi, il deviendra possible de définir en termes nouveaux et précis ce que signifie la gouvernabilité et ainsi d'ouvrir la voie à une approche plus opératoire de ces concepts sociologiques.

4. À la conquête de nouveaux espaces de recherche

Pour illustrer cette démarche, nous choisirons un premier cas bien typique d'un management du collectif, celui du temps. Le temps est-il un bien ou service pouvant être échangé ? A-t-il un prix ? Est-il produit ? A-t-il un coût ? Existe-t-il une satisfaction issue de la consommation du temps ? Les consommateurs sont-ils en concurrence entre eux ? Enfin, le temps se mesure-t-il autrement que par l'horloge ? Si le savant a du mal à répondre à ces questions, l'usager lui le ressent très bien. Les très nombreuses études et rapports publiés sur le taux de pauvreté et les remèdes à y apporter n'ont pas apporté de véritables solutions. La raison est sans doute que la paupérisation qu'engendre ici et là la place prépondérante des productions hétéronomes au détriment des productions autonomes n'a pas été suffisamment prise en compte. Ces deux sujets ne sont pas sans lien.

Le temps, souligne le rapport d'Edmond Hervé sur « *le temps des villes* », est un révélateur puissant d'inégalités. Or, le concept d'inégalité est tellement obscur sous le seul projecteur de l'économie et/ou de la gestion qu'il se dérobe sans cesse et que l'analyse a tendance à ne retenir que les éléments éclairés. Le dilemme fréquent et presque constitutif du management du collectif est donc le suivant : soit simplifier et ainsi pouvoir agir mais imparfaitement, soit essayer de comprendre et s'apercevoir que l'action est au mieux un moindre mal. Le temps montre bien le conflit fréquent entre l'égoïsme individuel (la sphère privée évoquée plus haut) face aux investissements collectifs indispensables à la gestion du temps collectif (la sphère publique). Dans la mesure où cette « pseudo production » ne possède pas d'évaluation, il conviendra pour la gérer d'inventer et non seulement d'observer. Le recours au langage mathématique autorisera la construction de cet artefact. Il utilise des outils performants au sens clair et non équivoque dont l'emploi impose des hypothèses explicites et implicites qui posent une question délicate. Les économistes ont introduit le temps dans les modèles d'équilibre optimal en utilisant la notion de qualité variable.

Les biens « à qualité variable » sont des biens dont la qualité ressentie dépend de la demande (de son volume, de son intensité, de ses fluctuations, etc.). L'idée est que chaque consommateur est producteur plus

ou moins volontaire d'économies ou de déséconomies externes. Le concernement collectif permet d'en mesurer les conséquences sur l'équilibre et l'optimalité : ils ne sont plus compatibles et le rôle du management est de rechercher comment il est possible, au moins momentanément, de réduire l'écart. Ainsi un marché du temps peut être créé, des institutions peuvent s'en occuper.

L'étude du temps est un exemple particulièrement probant de la pertinence et du pouvoir innovateur des concepts analysés plus haut car ils peuvent donner naissance à des « calculs bizarres » comme l'écrit Jean-Pierre Dupuy. *« J'ai, dans les années soixante-dix, travaillé avec Illich à une critique de ce type, dont l'objectif, précisément, était de mettre en évidence la contre-productivité des grandes institutions de nos sociétés. J'ai, à l'époque, procédé avec mon équipe à des calculs bizarres mais rigoureux, qui ont conduit aux résultats suivants : le Français moyen consacrait plus de quatre heures par jour à sa voiture, soit qu'il se déplaçât d'un point à un autre dans son habitacle, soit qu'il la bichonnât de ses propres mains, soit, surtout, qu'il travaillât dans des usines ou des bureaux afin d'obtenir les ressources nécessaires à son acquisition, à son usage et à son entretien. Revenant récemment sur les données que nous avons rassemblées pour faire ce calcul, j'en suis venu à la conclusion que la situation présente est sans doute pire que celle d'il y a vingt ans. Si l'on divise le nombre moyen de kilomètres parcourus, tous types de trajets confondus, par cette durée (ou « temps généralisé »), on obtient quelque chose de l'ordre d'une vitesse. Cette vitesse, que nous avons nommée « généralisée », est d'environ sept kilomètres à l'heure, un peu plus grande, donc, que la vitesse d'un homme au pas, mais sensiblement inférieure à celle d'un vélocipédiste. J'ai qualifié de « bizarre » le calcul en question. Il convient cependant de noter qu'il relève de la même problématique que les calculs auxquels procèdent les ingénieurs-économistes lorsque, devant comparer, par exemple, les avantages nets respectifs de deux modes de transport, ils établissent des « coûts généralisés » qui font intervenir une « valeur du temps ». Les exemples de ce type sont nombreux pour ne pas dire qu'ils ne sont absents que lorsque, pour les besoins d'un modèle, on en fait l'hypothèse. Si donc le temps prouve la fécondité des concepts d'aliénation, de réification et de contre-productivité et montre la possibilité de leur donner un caractère opératoire, il en est de même de façon plus cruciale, moins spéculative peut-être, mais certainement plus angoissante lorsqu'on cherche à approcher les problèmes de la ou des pauvretés collectives.*

Les débats prennent ici une grande virulence. Les constats sont alarmants au nord comme au sud avec des nuances qui ne sont qu'apparentes. La démarche ne consiste-t-elle pas à rechercher les causes

profondes de la création de la pauvreté en utilisant les concepts analysés plus haut ? La pauvreté collective est bien une création du système et les mesures qui se contenteraient d'en atténuer les effets n'auront au mieux qu'un résultat momentané. Elles supposeront une croissance des mesures et génèreront une conséquence perverse qui serait une forme « bizarre » de légitimation de la pauvreté. Les pauvres souffrent du système qui leur est imposé alors que d'autres organisations moins contre-productives atténueraient d'elles-mêmes l'émergence de la pauvreté sans pour autant être responsables, comme il est souvent avancé, de créer du chômage. Certes on peut le prétendre si on reste dans le système contre-productif, mais l'idée est justement d'en sortir. La nécessité de créer des emplois et de stimuler la croissance, au nom de laquelle les défenseurs auto-institués des couches les plus pauvres ont jusqu'ici repoussé toute considération de solutions alternatives au développement, « apparaît franchement suspecte ».

La contre-productivité engendre la standardisation des produits (effets de taille et économies d'échelle) et des comportements. La croissance a fait du monde un amalgame. Les réactions des hommes aux événements quotidiens se sont donc standardisées : « *la chasse d'eau et le papier hygiénique sont devenus les conditions essentielles pour aller aux toilettes. La pauvreté se mesure de plus en plus à l'absence de papier hygiénique* » (Illich, 2004). Pouvoir échapper à la standardisation croissante est donc devenu une richesse. La contre-productivité est une espèce neuve de déception qui naît de l'usage même de la marchandise achetée. Cette contre-productivité intrinsèque est en elle-même une composante inévitable des institutions modernes. Elle est devenue la permanente frustration de la clientèle la plus pauvre de ces institutions, une frustration intensément ressentie mais rarement définie à l'origine de « l'opulence humiliante des pauvres ». La contre-productivité a aussi pour conséquence de priver les pauvres de richesses (en particulier leur travail) qu'ils pourraient faire fructifier dans le cas de productions plus autonomes¹. Les remarques de Illich sur la pauvreté des femmes sont éclairantes, car elles démontrent que leur apparente libération fondée sur un principe égalitaire a eu un effet pervers : les priver de productions non marchandes telles les travaux ménagers, qui occupaient une part plus importante chez elles que chez les hommes. Dans les pays africains, le rôle qu'elles pourraient jouer pour l'approvisionnement en eau est exemplaire et commence heureusement à être pris en compte.

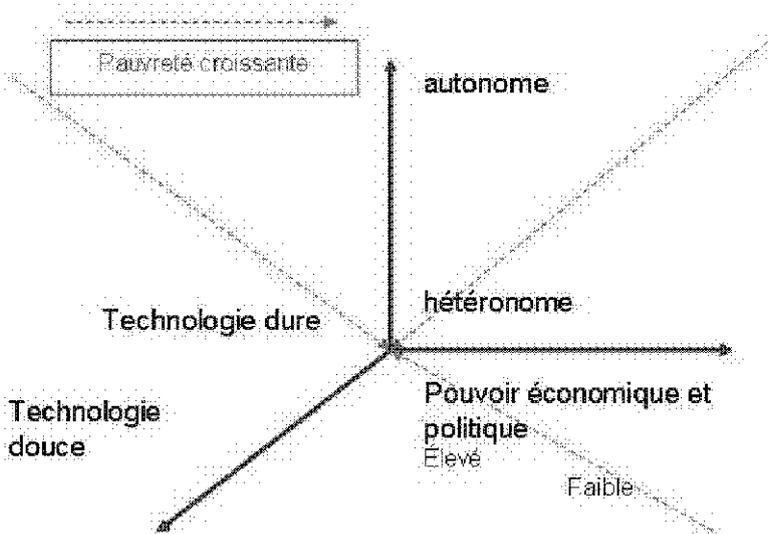
¹ On retrouve ici certaines des idées d'Adam Smith sur les relations entre comportement social et création d'institutions communes.

Plus généralement, lorsque l'aide aux pays pauvres se fait par transfert de contre-productivité, les résultats obtenus sont contre-efficaces. *« Notre conception du monde nous a conduit à bâtir nos institutions et c'est d'elles que nous sommes maintenant prisonniers. Les usines, les agences d'information, les hôpitaux, les pouvoirs publics, les écoles produisent pour nous satisfaire des biens et des services et nous n'imaginons plus le monde autrement. Dans leur bienveillance, les nations riches entendent aujourd'hui passer aux nations pauvres la camisole de force du développement, avec ses embouteillages et ses emprisonnements dans les hôpitaux et les salles de classes (...). Chaque voiture lancée sur les routes du Brésil prive cinquante personnes de la possibilité de disposer d'un autocar (...). Pour reprendre une formule de Jorge de Ahumada, le brillant économiste chilien, chaque dollar dépensé au profit de la médecine et des hôpitaux coûte une centaine de vies humaines : si chaque dollar avait été, en effet, dépensé pour les approvisionner en eau potable, on aurait pu les sauver »* (Illich, 2004).

Cette analyse rejoint les propos de Amartya Sen, dans son ouvrage intitulé *Repenser l'égalité*, où il analyse les « capacités » ou la liberté « vraie » des pauvres d'accéder à des satisfactions. Il apporte des contributions essentielles qui théorisent des données de l'évidence, telle la démonstration que les pays riches par leur mode de fonctionnement rendent plus difficiles le transport et le logement mais aussi comme le propose l'auteur (rejoignant en cela un élément de la liste des droits fondamentaux de John Rawls) : *« (...) Si l'habitant des campagnes indiennes ne voit guère de problème à paraître en public sans honte dans des vêtements relativement modestes (...), les exigences des fonctionnements généraux en termes de biens sont autrement élevés dans un pays où les gens utilisent quotidiennement un plus grand panier de biens de toutes sortes »*.

La vue d'un « pauvre » au volant d'une voiture qui pourrait être celle d'un « assez riche » pourrait être interprétée comme une preuve qu'il n'est pas « aussi pauvre que ça ». La vérité est qu'il se ruine et se crée les conditions d'une plus grande pauvreté. Si les sociétés post-industrielles ne fabriquent pas des biens adaptés aux pauvres, elles n'utilisent pas non plus leur potentiel. Chaque nouvel arrivant dans les grandes conurbations d'Afrique Noire est non seulement créateur de rendements d'échelle décroissants, mais aussi acteur économique qui abandonne le mode de richesses qu'il possédait à la campagne.

Pour synthétiser ces approches, on peut utiliser le schéma suivant et en tirer quelques préceptes :



La pauvreté s'accroît lorsqu'on se rapproche de l'origine des axes ; il n'y a donc pas que la puissance au sens économique du terme qui l'influence ; lorsqu'on exporte un modèle de développement tel que celui des pays développés essentiellement fondé sur la puissance économique, un fort niveau d'hétéronomie des processus de production et (point important) des tendances à des technologies très lourdes, on crée un développement appauvrissant pour les pauvres. « *L'argent dévalorise ce qu'il ne mesure pas* », et comme les zones les plus éloignées du centre sont les moins monétarisées elles deviennent donc les plus dévaluées. L'hétéronomie accroît le travail salarié et détruit le travail de subsistance qui bien que réellement (en choses) valorisant (créateur de valeur) ne trouve pas sa place dans un tel système. Le chômage, tel qu'il est perçu aujourd'hui, est toujours considéré comme un échec qu'il faut essayer de palier par des mesures qui n'en modifient pas la cause. Le chômage pourrait être regardé comme créateur de temps libre devenu travail de subsistance. En fait le choix est aussi clair que délicat à mettre en œuvre. Soit on laisse se développer un système créateur de pauvreté irréversible. Il faudra donc trouver des palliatifs qui s'avèrent très onéreux et peu efficaces ; ils sont de plus en plus humiliants pour les pauvres. Soit on fait choix d'un mode de développement qui éloignera le système de l'origine des axes et qui de lui-même engendrera moins de pauvreté. On considère que ce n'est pas le développement qui permet la démocratie mais bien l'inverse et la force de cette démocratie peut devenir si on le veut bien la plus grande, la plus

efficace et la moins polluante de toutes les formes d'énergie. Ernst-Ulrich Von Weizsacher et *al.* (1997) avancent l'idée que la croissance dépend désormais d'un passage rapide aux technologies douces. C'est seulement ainsi, soutient-il, que le revenu des pays riches pourra doubler et celui des pays pauvres tripler au cours de la présente génération.

Il est fort délicat à mettre en œuvre car il suppose un certain sommet mondial de la pauvreté qui ne chercherait pas des fonds monétaires (telle une taxe sur les billets d'avion, sur les recettes des casinos, etc.) mais les sources de frein à l'auto développement de la pauvreté. Il serait bon de coupler la recherche de réduction des émissions des gaz à effet de serre avec une autre conséquence automatiquement engendrée qui serait un éloignement du point zéro des axes. Il implique également une modification des comportements de tous les agents économiques qui se débarrasseraient des effets néfastes de la croissance : appâts du gain monétaire immédiat, postulat que l'autre est un ennemi ou adversaire, que le gâteau est donné et que le jeu est toujours à somme nulle, voire négative. Il fait émerger en outre des enjeux qui ne peuvent être perceptibles qu'à long terme, à un point tel que les individus responsables de l'amélioration ne seront pas ceux qui en bénéficieront.

Ces idées supposent une éducation tournée vers une certaine morale de l'économie (au sens de non gaspillage). Des signes encourageants existent dans ce domaine : une culture de la réduction du gaspillage et de la modération des besoins, une attitude conviviale. Quant « *aux haussements de sourcils* »¹ que ces propositions engendrent, ils ne résisteront pas longtemps aux observations les plus évidentes. Les exemples « illichiens » au sujet des technologies lourdes sont bien connus : la santé, l'éducation, les transports. On peut y ajouter celui des grandes conurbations africaines, sud-américaines ou chinoises qui se développent par cercles concentriques de pauvreté croissante. Il n'est pas impossible d'appliquer la même analyse à la situation des banlieues en France où des cultures situées loin du point zéro doivent cohabiter avec des systèmes post-industriels à externalités négatives croissantes.

Les problèmes évoqués plus haut sont à leur paroxysme lorsque les pays développés et leurs techniques lourdes veulent s'imposer à des populations qui sont loin du point zéro. Les meilleurs exemples se trouvent en Amérique Latine où les investissements lourds à technologie sophistiquée pourraient être beaucoup plus efficacement consacrés à des technologies élémentaires directement gérables par la population

¹ L'expression est de Ivan Illich

autochtone. Nous serions loin en haut et à gauche du graphique. Deux nuances doivent cependant être apportées à ces propos. La première est que des signes optimistes se font jour ici et là, dans les pays du nord comme du sud. Modestes, ils sont la preuve d'une prise de conscience. La seconde est moins optimiste et il ne faut pas négliger le risque qu'elle représente. Le risque existe de créer une « réserve de pauvres », comme ce fut le cas pour les indiens laissés à leurs habitudes de vie. D'ailleurs, la ghettoïsation des banlieues est là pour nous le rappeler.

Nombreux sont les autres thèmes, au delà de la gestion du temps et de la pauvreté, qui pourraient être concernés : la gestion de l'eau, de l'assainissement, des déchets qui sont bien caractéristiques d'un management du collectif. Chacun de ces domaines doit être géré en prenant en compte l'idée qu'une « bonne » gestion est obligatoirement une gestion démocratique.

Reste une question délicate. Si l'analyse proposée est exacte, le management du collectif aurait une tâche bien délicate qui serait de gérer la transition. Il s'agit de construire un management du changement sous ses différentes contraintes de comportement, de freins volontaires ou pas. Il convient également de faire le choix des délais admissibles face à une force puissante de conservatisme. Il s'agit de gérer les échecs inéluctables et de déterminer la dimension optimale de l'espace sur lequel doit porter le changement. Ce nouvel espace de recherche aurait quelques retombées positives pour les sciences de gestion. La première serait une responsabilité stratégique en occupant un terrain et en montrant que les outils développés par les sciences de gestion sont, au prix de certains ajustements, transférables à ces domaines. Le management du collectif contribue à substituer à certaines affirmations telles la supériorité indéniable de la production hétéronome sur la production autonome, une approche scientifique. Il montre par ailleurs que le management privé est parfois l'héritier d'un management public qui ne portait pas ce nom. Il contribue enfin à un certain œcuménisme pluridisciplinaire, remplaçant le schisme qui a été à l'origine de la création (en France) des sciences de gestion.

Si l'aporie fondatrice du nouveau management public est bien le trou béant qui sépare l'individuel du collectif, les derniers auteurs cités plus haut réconcilieraient les travaux d'Adam Smith qui dans la « théorie des sentiments moraux », œuvre sans doute aussi importante que la « richesse des nations », tente de décrire les principes de la nature humaine avec ceux de Amartya Sen et de Ivan Illich pour orienter le management public vers un management ... des sentiments moraux.

Bibliographie

- BAUMSTARK L., BONNAFOUS A. (2000), « La relecture théorique de Jules Dupuit par Maurice Allais face à la question du service public », in DOCKES P. (éd.), *Les traditions économiques françaises, 1848-1939*, Editions du CNRS.
- BIP 40, *Réseau d'alerte sur les inégalités*, Paris.
- COLLECTIF, *Vaincre la pauvreté humaine*, rapport du PNUD sur la pauvreté 2000.
- DUPUY J.-P. (1982), *Ordres et désordres, enquête sur un nouveau paradigme*, Seuil, Paris.
- DUPUY J.-P. (1992a), *Libéralisme et justice sociale*, Hachette Pluriel, Paris.
- DUPUY J.-P. (1992b), *Introduction aux sciences sociales – Logique des phénomènes collectifs*, Ellipses, Paris.
- DUPUY J.-P. (1992c), *Le sacrifice et l'envie – Le libéralisme aux prises avec la justice sociale*, Calmann-Lévy, Paris.
- DUPUY J.-P. (1992d) *Introduction aux sciences sociales – Logique des phénomènes collectifs*, Ellipses, Paris.
- DUPUY J.-P. (2002a), *Avions-nous oublié le mal ? Penser la politique après le 11 septembre*, Bayard, Paris.
- DUPUY J.-P. (2002b) *Pour un catastrophisme éclairé*, Seuil, Paris.
- DUPUY J.-P. (2005a), *Petite métaphysique des tsunamis*, Seuil, Paris.
- DUPUY J.-P. (2004), *Pour un catastrophisme éclairé, Quand l'impossible est certain*, Seuil Points, Paris.
- DUPUY J.-P. (2005b), *Aux origines des sciences cognitives*, La Découverte, Paris.
- DUPUY J.-P. (2006), *Retour de Tchernobyl, Journal d'un homme en colère*, Seuil, avril 2006.
- ILLICH I. (2004), *Œuvres complètes*, Volume 1 & 2, Fayard, Paris.
- INSEE (2004), *Budget des familles 2000-2001*.
- KOLM S.C. (1985), *Le contrat social libéral*, PUF, Paris.
- KOLM S.C. (2004), *Macrojustice: the political economy of fairness*, Cambridge University Press.

- LE DUFF R., ORANGE G. (2002), « Le management social : des relations des hommes aux choses aux relations entre les hommes », in Réseau des IAE, *Sciences de gestion et pratiques managériales*, Economica, 335-351.
- LE DUFF R., ORANGE G. (2004), « Pour un management européen de nouveaux biens tutélaires : une extension de la loi de Baumol », in Actes des XVII^e Journées nationales des IAE, Lyon, Economica, 485-509.
- RAWLS J. (1988) « La théorie de la justice comme équité : une théorie politique et non pas métaphysique », in AUDARD C., DUPUY J.-P. et SEVE R. (éd). *Individu et justice sociale. Autour de John Rawls*, Seuil, Paris, 279-317.
- RAWLS J. (1995), *Libéralisme politique*, PUF, Paris.
- RAWLS J. (1996), *Le droit des gens*, Esprit, Paris.
- RAWLS J. (1997), *Théorie de la justice*, Seuil, Paris (1^e édition française 1971).
- RAWLS J. (2003), *La justice comme équité : une reformulation de la Théorie de la justice*, La Découverte, Paris.
- SAMUELSON P. (1954), « The pure theory of public expenditure », *Review of Economics and Statistics*, 36, 4, 387-389.
- SEN A. (1993), *Ethique et économie*, PUF, Paris.
- SEN A. (1999a), *L'économie est une science morale*, La Découverte, Paris.
- SEN A. (1999b), *Development as freedom*, Oxford University Press, Oxford.
- SEN A. (2000a), *Repenser l'inégalité*, Seuil, Paris.
- SEN A. (2000b), *Un nouveau modèle économique*, Odile Jacob, Paris.
- SEN A. (2005a), *Rationalité et liberté en économie*, Odile Jacob, Paris.
- SEN A. (2005b), *La démocratie des autres : pourquoi la liberté n'est pas une invention de l'Occident*, Payot, Paris.
- STIGLITZ J. (2002), *La grande désillusion*, Fayard, Paris.
- VON WEIZSACHER E.U., LOVINS A., LOVINS L.H. (1997), *Facteur 4 : deux fois plus de bien-être en consommant deux fois moins de ressources*, rapport au Club de Rome, Terre Vivante.