

# ANALYSE ÉCONOMIQUE DE LA BUREAUCRATIE ET GESTION DES ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS

par

Xavier GREFFE (1)

Largement tenue dans l'ombre jusqu'à ces dernières années, « l'analyse économique de la bureaucratie » ou encore « l'étude de la gestion des institutions non marchandes » fait aujourd'hui l'objet de nombreux travaux. On comprend facilement les raisons de ce développement contemporain, à défaut d'en partager toujours les conclusions :

– le nombre des organismes non marchands (O.N.M.) ne cesse d'augmenter et il apparaît donc difficile d'ignorer les problèmes spécifiques de leur gestion ;

– les échecs ou les limites rencontrés par certaines politiques économiques ou sociales ne peuvent être attribués aux seules contraintes externes qui pèsent sur elles, et on est donc conduit à se demander si certaines de leurs difficultés ne sont pas localisées à « l'intérieur », au niveau des processus de la mise en œuvre et de la réalisation de telles politiques ;

– les présomptions traditionnelles d'improductivité attachées à la production non marchande ou aux équipements collectifs renforcent la position de ceux qui entendent les limiter au profit du marché pour sortir de la crise ; à l'inverse, d'autres économistes pensent que la qualité, voire la supériorité des équipements collectifs constituent un argument en faveur de leur développement pour sortir de cette crise.

Les économistes tendent donc à rejoindre les sociologues dans leur analyse des phénomènes bureaucratiques, renouant ainsi avec la ligne de recherche tracée par von Mises en 1944 [8] (2). Sur la base de la théorie des droits de propriété et de la théorie de l'inefficacité-X, ils développent un certain nombre de modèles pour arriver à des conclusions généralement hostiles

---

(1) Professeur à l'Université de Paris-I, Panthéon-Sorbonne, Laboratoire d'économie sociale.

(2) Les chiffres entre crochets renvoient à la bibliographie *in fine*.

aux équipements collectifs, ce qui ne peut d'ailleurs surprendre puisque la référence en matière de gestion optimale est trouvée dès le départ dans le couple « propriété privée-concurrence ».

Il est donc intéressant de s'arrêter sur ce courant qui est encore assez marginal en France, mais qui semble surtout y percer sous le couvert des Nouveaux Économistes. Cet article aura un triple objectif :

– décrire de manière extrêmement synthétique les fondements et les étapes de cette approche <sup>(1)</sup>;

– mettre en évidence certains de ses avantages et de ses inconvénients à partir de deux recherches que nous avons entreprises, l'une dans le domaine des Maisons des Jeunes et de la Culture, l'autre sur le cas des Bureaux d'Aide Sociale;

– en déduire, en l'état actuel de la question, quelles en sont les perspectives. Il convient enfin de noter que par « Bureau » ou organisme non marchand, on entend les institutions qui, placées dans la dépendance des autorités publiques, ne tirent pas leurs ressources les plus importantes de la perception de recettes-prix, mais d'une subvention dont ils négocient périodiquement le montant avec leurs autorités de tutelle respectives.

## LES FONDEMENTS DE L'ANALYSE ÉCONOMIQUE DE LA BUREAUCRATIE

Prenant son point de départ dans la nouvelle théorie des droits de propriété <sup>(2)</sup>, cette analyse considère que les organismes non marchands ne sont, à des degrés divers, que des dégradations d'un type pur : l'entreprise privée concurrentielle. Cette dernière est en effet censée être, parmi toutes les formes d'organisations, la plus efficace et la plus apte à servir l'intérêt général dans la mesure où elle est enserrée dans un double réseau de contrôle qui fonctionne très strictement :

– le contrôle des propriétaires particulièrement attachés à ce que l'entreprise maximise le profit et donc à ce qu'il n'y ait ni gaspillage, ni surcoût, ni surproduction;

– le contrôle des consommateurs, grâce auquel l'entreprise est systématiquement mise au service de la satisfaction des besoins existants ou potentiels, mais besoins de toute manière indiscutables.

À partir de là, les tenants de la théorie des droits de propriété considéreront que la caractéristique centrale des organismes non marchands réside dans le relâchement de ces deux types de contrôles et leurs conséquences.

Le relâchement du droit de propriété tient à ce que la tutelle exercée par des autorités politiques sur les dirigeants des organismes non marchands

---

(1) Pour une étude plus détaillée, cf. [5].

(2) Voir, notamment [3], p. 11-26; [1], p. 777-795; [11], p. 155-162; [12], p. 352.

n'est en rien comparable au rapport entre le propriétaire et son mandataire. Deux raisons sont avancées pour l'expliquer : la détention de l'information par les dirigeants de l'O.N.M., qui leur permet donc de l'orienter à leur profit; les négociations périodiques du budget entre autorités de tutelle et organismes non marchands, ce qui les place dans une situation de monopole bilatéral plutôt que concurrentielle. Il y a donc assouplissement du contrôle amont et rien ne permet plus de penser que les dirigeants maximiseront l'intérêt général, sans tenir compte de leurs propres intérêts; bien au contraire, l'indétermination même du concept d'intérêt général leur permettra de privilégier leurs intérêts propres. Jointe à cette indétermination du maximande, le relâchement du droit de propriété rend plus difficile le contrôle des facteurs de production, et cela pour trois raisons :

- leurs objectifs, et notamment ceux du travail, deviennent plus flous et, au système de l'entreprise privée, où une stricte hiérarchie des tâches et une stricte mesure de la productivité s'établissent à partir de la maximisation du profit, s'oppose une organisation plus complexe, où le contrôle de l'efficacité ne peut plus produire les mêmes effets;

- la nature des services rendus, souvent des services personnalisés, renforce le pouvoir des facteurs de production sur le contenu de leur activité, et cela aux dépens des droits de contrôle qui leur sont appliqués;

- pour légitimer à l'intérieur de l'organisme une gestion qui peut satisfaire leurs intérêts immédiats, bien plus qu'elle ne satisfait l'intérêt général, les dirigeants peuvent être conduits à passer des accords stratégiques avec les facteurs de production, au terme desquels ils accorderaient des avantages spécifiques à ces derniers.

On pourrait espérer qu'à cette dislocation du contrôle « amont », s'oppose le renforcement du contrôle « aval », mais il n'en est rien. Les consommateurs ne peuvent plus exercer directement leur droit d'arbitrage et, ce faisant, orienter la production et ses conditions de vente dans le sens de l'intérêt général. Ils ne peuvent plus le faire qu'à travers le droit de regard de leurs représentants politiques, ceux-là mêmes qui, situés en amont de l'organisme, ont justement une capacité de contrôle altérée. Le seul moyen de retrouver un certain contrôle sur la production consiste, pour les catégories de consommateurs qui le peuvent, à établir des rapports privilégiés avec l'organisme non marchand, et on peut penser que les dirigeants de ces derniers, cherchant à légitimer auprès de l'opinion publique une gestion discutable, passeront des accords avec ces groupes de consommateurs « bruyants » comme ils le font avec les facteurs bruyants, et ce, aux dépens des autres catégories de consommateurs.

De tels fondements conduisent d'une part à condamner la gestion des organismes non marchands et d'autre part à préconiser leur rationalisation par un retour au marché : condamnation, puisque les organismes non marchands constituent un champ particulièrement ouvert à la mise en œuvre d'alliances douteuses, de transferts de richesse indus, à la réalisation d'intérêts privés sous couvert du pseudo intérêt général inventé pour les besoins de la

cause; rationalisation par le retour au marché, puisque les défauts de fonctionnement des organismes non marchands tiennent aux structures de leur aménagement et non pas aux hommes, qu'on ne peut empêcher d'être de bons *homo economicus*, c'est-à-dire de maximiser leurs propres satisfactions; pour souligner le caractère extrême de cette analyse, il convient de noter que, pour les tenants de l'analyse économique de la bureaucratie, le remède qui consisterait à instaurer une concurrence au sein du secteur public entre organismes non marchands peut être pire que le mal : il conduirait en effet à catalyser ces comportements stratégiques, les gestionnaires se livrant une bataille impitoyable à coups de dépenses improductives (dépenses de publicité, d'alliances, etc.) pour capter la plus grande part du budget de l'autorité de tutelle.

## LA FORMALISATION DE L'ARGUMENT

La référence au monopole bilatéral et l'hypothèse de la détention exclusive de l'information par le bureaucrate étant admises, on dispose d'un cadre d'analyse que l'on pourra articuler à l'aide d'hypothèses spécifiques sur l'objectif recherché par ce bureaucrate. Si l'on peut admettre — et ce n'est, une fois encore, ici, qu'un hommage rendu à l'*homo economicus* — que le bureaucrate cherche à maximiser sa propre utilité, on doit noter qu'il ne peut la maximiser sous la forme d'un revenu monétaire, le fonctionnaire n'ayant, sauf exception, aucun droit sur le revenu résiduel de son organisation.

Les modèles de l'analyse économique de la bureaucratie se différencieront donc entre eux à partir de ce qui est supposé être l'intérêt ou l'objectif du bureaucrate. Certains associeront leur satisfaction au fait d'avoir le budget le plus élevé possible, soit parce qu'ils y associent leur puissance [9], soit parce qu'ils y voient le moyen de maximiser la production et d'aller ainsi au devant des autorités de tutelle (1); d'autres verront, dans la recherche de la qualité (et donc du prestige et de l'importance qui en découlent), l'argument central de la fonction d'utilité des bureaucrates [4]; les derniers considéreront enfin que, si les bureaucrates n'ont aucun droit sur un revenu résiduel, ils peuvent le transformer en dépenses de prestige à leur avantage (2). Aucune de ces hypothèses n'est d'ailleurs exclusive l'une de l'autre, ce qui permet de déboucher sur un cas général (3).

1) Une première hypothèse suppose que l'objectif propre des bureaucrates consiste à maximiser la quantité produite : on considère, en effet, que l'un des éléments du bien-être des bureaucrates réside dans l'importance qui leur est reconnue, elle-même ramenée à l'importance du budget qu'ils contrôlent,

---

(1) [6], p. 1061-1078.

(2) [7], p. 27-42.

(3) [10], p. 617-694.

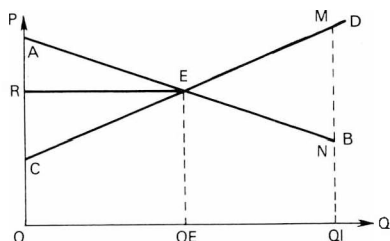
c'est-à-dire au niveau d'activité de leur bureau. Leur fonction d'utilité serait donc de la forme :

$$(1) \quad U = U(Q)$$

où  $Q$  représente la quantité produite par le bureau.

Faisons rentrer cette hypothèse dans le cadre du monopole public à l'aide de la figure 1.

FIGURE 1



Soit :  $AB$  la valeur estimée de l'activité pour la collectivité, valeur estimée par le bureaucrate et présentée comme telle à l'autorité de tutelle;  $CD$  la fonction de coût, fonction connue du seul bureaucrate sous réserve d'investigations entreprises parallèlement par l'autorité de tutelle.

En situation de concurrence, l'équilibre serait en  $E$  où l'entreprise maximise son bénéfice. En situation de monopole privé, elle serait, compte tenu de ce graphique, également en  $E$ , mais il y aurait une différence essentielle avec le cas précédent : le surplus du consommateur ( $ARE$ ) serait drainé par l'entreprise car elle ferait une discrimination entre les consommateurs en leur faisant payer des prix équivalents à ce qu'ils sont prêts « à payer au plus » pour une quantité donnée. En situation de monopole public, où le bureaucrate entend maximiser la production, la situation est différente : il cherchera à produire au-delà de  $QE$ . Bien que cela se fasse alors à perte, cette poursuite de la production est rendue possible par le fait qu'en allant jusqu'en  $QE$ , le bureaucrate a accumulé une réserve, à savoir la somme des surplus (consommateur et producteur) qu'il peut désormais utiliser pour couvrir la perte.

La solution d'équilibre est alors assez simple à déterminer : le bureaucrate produira jusqu'au point où le surplus total réalisé sur le niveau de production antérieur à  $QE$  sera égal à la perte totale réalisée sur les productions situées au-delà de  $QE$ .

C'est sur la figure 1 le point d'abscisse  $QE$ , la perte  $MEN$  étant alors égale, par construction, au surplus  $AEC$ ; ce qui peut encore s'exprimer en disant que le budget total obtenu à ce stade ( $ANQIO$ ) est le plus haut budget possible qui permette de couvrir les coûts de l'opération ( $OCMQI$ ).

Il est donc facile de localiser le biais de la production bureaucratique : contrairement à la concurrence, elle conduit à la surproduction et s'accompagne d'une confiscation du surplus du consommateur (le surplus du producteur restant, en tout état de cause, en possession du producteur, qu'il soit privé ou public).

Ce premier modèle correspond donc aux deux premières hypothèses envisagées : la maximisation du budget contrôlé ou la maximisation des quantités.

2) Seconde hypothèse, le bureaucrate peut assortir la production d'un certain nombre d'opérations et de frais qui lui profiteront : frais professionnels injustifiés, élévation des avantages en nature liés à la fonction, etc. Le bureaucrate aurait donc intérêt à réaliser la marge la plus élevée possible en supposant qu'il saura bien en convertir l'usage à son profit, ce qui revient à dire qu'il a intérêt à maximiser la différence « Bénéfice – Coût ».

Sa fonction d'utilité sera donc de la forme :

$$(2) \quad U = U(B - C)$$

où  $B$  représente la valeur de la demande;  $C$  représente le coût;  $(B - C)$  représente le surplus récupérable par le bureaucrate; cette manière de représenter la fonction d'utilité est préférée par tous les économistes qui considèrent la première fonction décrite comme trop primaire ou encore trop éloignée du véritable intérêt personnel du bureaucrate.

A ce moment là, l'équilibre restera bien en  $QE$  : le bureaucrate ayant intérêt à maximiser le surplus qu'il est susceptible de convertir à son profit, la position d'équilibre est donc bien déterminée par la maximisation du profit. Mais, à défaut de sa localisation, le contenu de l'équilibre est ici très différent : le surplus n'étant pas rétrocédé au consommateur, mais converti en dépenses additionnelles socialement improductives, l'équilibre s'accompagne ici de surcoût. On a donc à faire face à un autre type de biais : le surcoût qui vient se substituer à la surproduction, le surplus du consommateur restant, bien entendu, extorqué comme dans le cas précédent.

3) Ce second modèle permet d'intégrer une autre des hypothèses signalées au départ, celle de la maximisation de la qualité. Au lieu d'utiliser les surplus « irrécupérables » à couvrir des dépenses improductives, le bureaucrate peut en effet s'en servir pour maximiser la qualité de la production dont le nombre d'unités reste constant. On rencontrera cette situation chaque fois que le bureaucrate associera son prestige ou son pouvoir à la qualité des services qu'il rend, et c'est souvent le cas dans le domaine culturel.

Les hypothèses de maximisation de la quantité et de maximisation de la qualité ne sont d'ailleurs que les cas extrêmes d'un problème plus général, et leur examen permet de faire sentir toute la différence qu'il peut y avoir entre la gestion du marchand et la gestion du non marchand. Considérons la figure 2, où la quantité est placée en abscisse et la qualité en ordonnée. La fonction  $TT'$  montre, pour un type de production donnée et pour un budget donné, la fonction de transformation de la qualité et de la quantité : l'entrepreneur pourrait donc produire moins d'unités à une qualité supérieure ou au contraire plus d'unités, mais à une qualité moindre. Raisonnons, en premier lieu, dans l'hypothèse marchande : nous devons ajouter les courbes d'isoprofits ( $II'$ ) qui sont données par le marché, et le point d'équilibre sera ici au point  $E$ .

Si l'on raisonne dans le domaine du non marchand, les isoprofits disparaissent et ne peuvent donc plus servir à déterminer l'équilibre final. A ce moment là, le gestionnaire public se rapprochera du point  $T'$ , s'il entend maximiser la quantité, ou au contraire du point  $T$ , s'il entend maximiser la qualité, et, à la limite, il s'y situera. Cela signifie donc que, dans le premier cas, il avait une fonction d'utilité reposant sur la quantité (fig. 2.2), et dans le second cas, une fonction d'utilité privilégiant la qualité (fig. 2.3); mais, dans les deux cas, la production bureaucratique conduit à des situations extrêmes. Il resterait

évidemment à se demander si le choix de l'une de ces situations extrêmes dépend plutôt de la psychologie du bureaucrate, ou plutôt de la nature de l'activité en cause : on sait ainsi qu'un certain état de la législation hospitalière conduit le gestionnaire à maximiser le nombre de « journées-lits », plutôt qu'à élever la qualité d'un produit aléatoire, alors que, dans le domaine culturel, le degré de qualité des produits rendus joue un rôle considérable quant à l'appréciation de la gestion.

4) Mais il existe une manière plus globale d'analyser ces cas, les motivations retenues étant ni contradictoires ni exclusives. Considérons les deux cas : maximisation de la quantité et maximisation de la qualité ou des dépenses improductives, à l'aide de la figure 3. Cette figure reprend la détermination de la quantité produite sur le schéma de base et fait logiquement apparaître les deux types d'équilibres :

- l'équilibre du type surproduction, lié au premier type de motivation du bureaucrate :  $(QI)$  pour  $U = U(Q)$ ;
- l'équilibre du type surcoût, lié au second type de motivation du bureaucrate :  $(QE)$  pour  $U = U(B - C)$ .

On peut alors considérer que rien n'empêche le bureaucrate de tempérer un équilibre par l'autre et d'adopter une position intermédiaire qui serait caractérisée à la fois par un certain degré de surcoût et par un certain degré

FIGURE 2.1

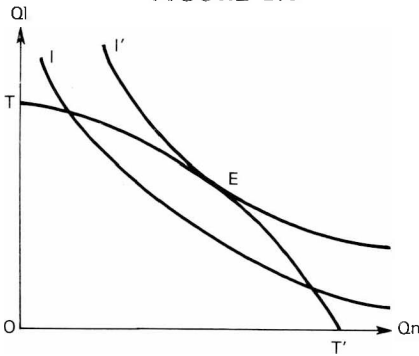


FIGURE 2.2

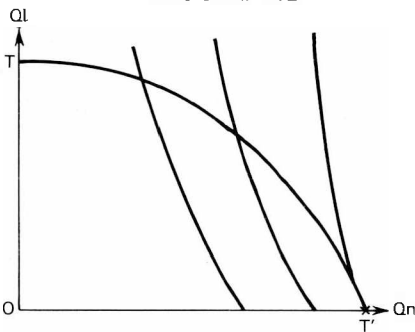
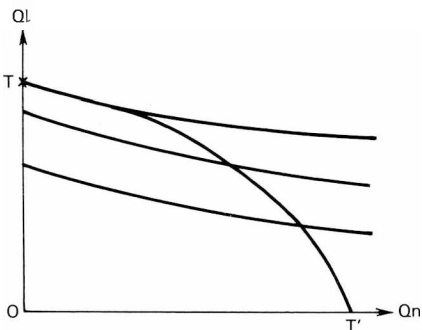


FIGURE 2.3



de surproduction. Partons de  $QE$ , où le bureaucrate maximise son avantage (ou la qualité). Il peut très bien renoncer à une partie de cet avantage pour financer la perte qui accompagne toute production située au-delà du point  $QE$ , c'est-à-dire toute surproduction. La nouvelle position d'équilibre sera donc située quelque part entre  $QE$  et  $QI$  et elle sera caractérisée par un double biais : la surproduction et le surcoût.

Pour déterminer de manière exacte cette position d'équilibre, considérons la figure 3.2. On y représente l'évolution du surplus potentiel en fonction des quantités produites. Il passe par un maximum en  $QE$  pour diminuer et s'annuler en  $QI$ , quantité pour laquelle la recette totale s'égalise au coût total.

Si on considère la partie décroissante de cette courbe, on est en présence de la fonction de transformation des avantages indus en surproduction et réciproquement. A partir de  $U$ , où le bureaucrate maximise ses avantages indus sous forme de surcoût, il peut leur substituer un surproduit. Sur la figure 3.2, où les deux axes sont  $(B-C)$  et  $(Q)$ , on peut donc porter cette fonction de transformation et y porter la fonction d'utilité du bureaucrate, c'est-à-dire l'ensemble des courbes d'indifférence entre les avantages indus et la surproduction. Le point d'équilibre sera en  $H$ . Il conduira donc à un double biais : le biais « surcoût » (ou surqualité) ( $OJ$ ) et le biais surproduction ( $OQH$ ). A partir de là, toute une série de variantes sont possibles qui, soit modifieront certains éléments de ce cadre général, soit détermineront avec plus de précision la position d'équilibre et son déplacement sous l'effet des variations des différents paramètres.

Cette présentation semble donc, *a priori*, renouveler sensiblement l'analyse. Au lieu de conclure, en fonction de choix politiques sous-jacents, à la qualité ou à la médiocrité de la gestion des organismes non marchands, on est conduit à constater :

- que la distanciation des contrôles doit donner lieu à un enrichissement des hypothèses et des observations, et que de nombreux types de gestion deviennent possibles;

- que l'organisme non marchand devient le lieu de toute une série de comportements stratégiques, le dirigeant pouvant, du fait de son autonomie, entretenir des relations complexes avec les organismes de tutelle censés le

FIGURE 3.1

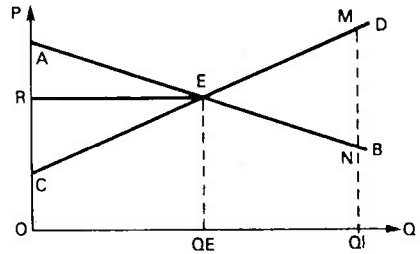
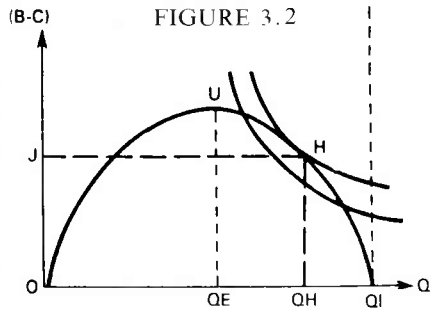


FIGURE 3.2





contrôler en amont, avec les consommateurs-citoyens censés le contrôler en aval, et même avec les facteurs de production;

— qu'en tout état de cause, le concept d'intérêt général mérite quelques approfondissements et qu'on ne peut plus raisonner sans tenir compte des intérêts propres de ceux qui sont en charge de l'organisme non marchand, intérêts spécifiques qui peuvent entretenir des rapports de complémentarité ou de concurrence avec l'intérêt général.

Mais les hypothèses véhiculées sont souvent des plus contestables, et il convient donc d'en tester les effets avant d'y voir un progrès, ou même plus, une recette.

## UNE GRILLE DE LECTURE PERSPICACE

En permettant d'identifier plusieurs modes de comportement des dirigeants des *O.N.M.*, « la gestion du non marchand » offre une grille de lecture particulièrement perspicace de phénomènes jusque-là laissés dans l'ombre. Le faisant, on peut traiter l'information de manière beaucoup plus cohérente et ouvrir un véritable débat sur l'amélioration des méthodes de gestion. Nous en donnerons deux exemples, relevant chacun d'études faites sur le terrain : le premier concerne le cas des Maisons de Jeunes et de la Culture, le second celui des Bureaux d'Aide Sociale. On notera au passage la difficulté de procéder à des enquêtes de ce type, les informations disponibles et les problématiques ambiantes étant de type purement administratif, ou budgétaire, ce qui conduit à un travail de transcription des plus délicats et donc des plus ambigus.

### Le cas des Maisons de Jeunes et de la Culture <sup>(1)</sup>

Les M.J.C. ont été définies, au départ, comme des organismes ayant pour vocation d'entreprendre des activités culturelles et de loisirs en faveur des jeunes, et reposant sur un principe de cogestion entre les dirigeants, les usagers et les autorités de tutelle. A partir de cette définition et de ses conséquences, quatre raisons expliquent qu'on les ait choisies comme objet de recherche :

— ce sont des *O.N.M.* dans leurs objectifs comme dans leurs procédures, bien qu'une partie (généralement faible) de leurs ressources soit assimilable à des prix;

— elles doivent offrir un « produit » dont l'identification est des plus ambiguës, puisque l'on parlera alternativement d'« animation socio-culturelle », d'« intégration sociale », de « participation active des usagers », etc.;

---

(1) On ne reprend ici que les grandes lignes de la Recherche menée au Laboratoire d'Économie Sociale de l'Université de Paris-I, par X. Dupuy, recherche qui sera publiée dans les Cahiers du Laboratoire en 1979.

— leur gestion fait aujourd'hui l'objet de confrontations assez vives entre ceux qui souhaitent les « professionnaliser », voire les retrocéder au secteur privé, et ceux qui entendent au contraire rester fidèles à leur mission de départ;

— l'enquête de l'I.N.S.E.E. sur les pratiques culturelles des français montre que 42 % des personnes pouvant citer des exemples de réalisation de l'État dans le domaine socio-culturel avancement le cas des M.J.C., ce qui constitue la proportion la plus élevée.

L'examen de l'échantillon retenu <sup>(1)</sup> a permis de déboucher, à chaque fois, sur une opposition entre une M.J.C. « dispensaire de loisirs » et une M.J.C. « lieu de rencontre ». Il ne s'agit donc pas là d'un clivage accidentel mais de la mise à jour de deux conceptions alternatives de la M.J.C. dans la pratique, chacune conduisant à un mode de gestion spécifique. Il est bien évident que les M.J.C. ne se rangeront pas aussi strictement dans l'une ou l'autre de ces catégories, mais qu'elles en relèveront plus ou moins. Une synthèse théorique est donc possible, synthèse confirmée à bien des égards par l'évolution historique passée.

Une première conception de la M.J.C. tend donc à y voir un « dispensaire de loisirs » ou encore « une entreprise de services culturels ». Sa gestion se rapprocherait alors assez sensiblement de celle de l'entreprise privée. Ses objectifs sont précis et traduisibles en quantités d'activités suffisamment structurées pour donner lieu à des dénombrements clairs. On peut procéder à une vérification pragmatique des besoins retenus et au contrôle de leur satisfaction. De ce fait, la gestion pourra reposer sur un système d'indicateurs quasi marchands et une comptabilité analytique d'ensemble. Il subsiste, bien entendu, des différences avec l'entreprise privée de loisirs à laquelle on serait tenté de l'assimiler : son financement relève en partie d'une subvention, elle est caractérisée par une production multiple assez exceptionnelle et elle peut s'appuyer sur le bénévolat. De ces trois traits, seul le premier compte vraiment, car il véhicule l'éventualité d'un comportement stratégique des dirigeants, au niveau des négociations avec la commune, comme à celui de l'utilisation du budget discrétionnaire, avec pour conséquence le surcoût, les avantages induits aux groupes bruyants, etc. Mais encore faut-il s'interroger sur son fondement : la subvention s'explique-t-elle par une volonté de redistribution (hypothèse redistributive) ou par la nécessité plus technique de disposer, quoi qu'il arrive, d'un établissement de loisirs dans une sphère géographique donnée (hypothèse allocative)? La fréquence des « biais » signalés sera plus forte dans l'hypothèse « redistributive » que dans l'hypothèse « allocative » car on peut penser que, dans cette dernière hypothèse, la subvention aura un rôle limité et qu'elle devra être très vite relayée par les prix. Il est très difficile de tester laquelle de ces deux hypothèses est vérifiée, compte tenu de

---

(1) Vingt-cinq cas ont été analysés de manière à tenir compte des différents environnements possibles; parmi ceux-ci, on citera Aubervilliers (banlieue de grande ville), Colmar (ville de moyenne importance), Lisieux (petite ville), etc.

l'indétermination des discours, mais il nous a semblé que la M.J.C. dispensaire de loisirs allait plutôt de pair avec des stratégies communales de type allocatif.

A cette conception du dispensaire de loisirs, s'oppose celle du lieu de réunion, et nous avons à faire ici à un type de gestion qui n'est en rien assimilable à celui de l'entreprise culturelle. Cette fois-ci, l'objectif est flou et on ne peut, *a priori*, identifier que des moyens plus ou moins interchangeableables. Il appartient alors aux dirigeants ou aux autorités politiques, en tant qu'autorités de tutelle, de choisir quel public devra être touché en priorité, et, compte tenu des modifications incessantes de l'environnement, s'il l'a été ou non. Aucun indicateur n'est fiable en lui-même et toutes les informations transmises pourront être réinterprétées en fonction du système de préférence des autorités de tutelle, des dirigeants de la M.J.C., voire des observateurs... Ce phénomène ne peut d'ailleurs être qu'augmenté par le poids désormais prioritaire des problèmes de redistribution : ainsi un taux de fréquentation, même faible, de certaines catégories sociales sera-t-il considéré comme un succès, alors que le taux très élevé d'autres catégories sera considéré comme peu intéressant.

Le pouvoir des dirigeants est dès lors considérablement accru, et on risque fort de constater, selon les choix méthodologiques et politiques préalables auxquels on procède, un fort budget discrétionnaire ou une gestion très serrée; le pouvoir exorbitant de certains groupes sociaux ou leur intégration satisfaisante à la vie de la collectivité; les avantages indus au profit du personnel ou, au contraire, la progression des « relations sociales », etc. Si les interprétations sont ambiguës, l'existence de conflits entre les dirigeants et les autorités de tutelle ne posera pour sa part aucun problème, et de tels

	M.J.C. Lieu de rencontre	M.J.C. Dispensaire de loisirs
Activités.....	Moyens	Objectifs
Type d'activités.....	Semi-structurées et non-structurées	Structurées
Indicateurs.....		Flous
Dimension politique.....	+	-
Comptabilité.....	Globale peu précise	Activité par activité, précise
Nombre de personnes touchées/nombre d'adhérents.....		+
Pouvoir de l'équipe M.J.C.....	+	-
Budget discrétionnaire.....	+	-
Dialogue usagers/M.J.C.....	+	-
Ouverture de la M.J.C. nouveau public.....	+	-
M.J.C. et animation globale de la ville.....	+	-
Groupes bruyants.....	+	-
Dimension redistributive.....	+	-

conflits trouveront leur solution entre deux cas alternatifs extrêmes : la synthèse idéologique ou l'application du rapport de force. On peut donc qualifier ce mode de gestion de politique. Il l'est doublement, d'une part en ce que son évaluation dépend de critères politiques fixés *a priori* et, d'autre part, en ce que les modes de contrôle sur lesquels il repose ne sont que les deux variantes extrêmes de l'arrangement politique : la cohésion idéologique ou la sanction des rapports de force.

La mise en évidence de ces deux modes de gestion alternatifs, résumés dans le tableau ci-après n'est pas seulement le fruit d'une interprétation des faits, on la retrouve dans l'évolution même des M.J.C. dans le temps. Les M.J.C. se rattachent en effet à deux fédérations au niveau national : la F.F.M.J.C. et l'U.N.I.R.E.G. Or, il est frappant de constater que la séparation de ces deux fédérations s'est faite en grande partie sur des problèmes de gestion, la F.F.M.J.C. cherchant à faire prévaloir la conception M.J.C. « lieu de réunion » et un mode de gestion plutôt politique, l'U.N.I.R.E.G. la conception M.J.C. « dispensaire de loisirs » et un mode de gestion plutôt professionnel.

### **Le cas des Bureaux d'Aide Sociale (1)**

Si le cas des M.J.C. peut apparaître relativement marginal, compte tenu de l'importance généralement limitée de leur budget, il n'en va évidemment pas de même de celui des Bureaux d'Aide Sociale. Comme, en outre, ces derniers sont restés jusqu'à nos jours marqués par les idées de bienfaisance et de charité, on comprend que le fait même de parler de gestion à leur sujet soit apparu comme déplacé. Ce sont justement ces raisons qui nous ont conduit à tenter leur analyse et à retrouver, ici aussi, une conception alternative des B.A.S. entre, d'une part, les B.A.S. « gestionnaires d'aide sociale » qui suivent à la lettre les textes définissant leur fonction, en distribuant les aides dont ils ont la charge, et, d'autre part, les B.A.S. « gestionnaires d'action sociale » qui s'efforcent de sortir du schéma traditionnel en innovant au niveau de l'utilisation des fonds et en s'efforçant de prévenir les difficultés qu'ils rencontrent.

La vocation des B.A.S. « gestionnaires d'aide sociale » correspond très expressément à ce qui avait été prévu par les décrets constitutifs de 1953 et 1963, à savoir la gestion de l'aide en faveur des personnes âgées (soit 80 % de leur activité totale). Une fois reconnue leur vocation, il nous faut préciser la manière dont ils la conçoivent, face aux trois options qui s'offrent en effet au Bureau d'Aide Sociale :

— choisir entre une conception plutôt verticale, ou une conception plutôt horizontale de la redistribution :

---

(1) La recherche a été réalisée dans le même cadre que celle effectuée aux M.J.C., avec G. Plassais. L'échantillon retenu était d'une quinzaine de bureaux, les conclusions s'appuyant également sur l'enquête générale de l'U.N.B.A.S., auprès de deux mille bureaux.

- choisir entre l'aide en nature ou les transferts en espèces;
- choisir entre des transferts personnalisés ou des transferts collectifs.

Bien que la notion de personnes âgées laisse supposer que la société exercera sa solidarité au profit d'un groupe spécifique, les conditions de revenu très précises ouvraient au départ l'accès au bénéfice de l'aide sociale, que cette dernière se manifeste sous la forme de bons de chauffage, d'assistance à domicile, etc. Mais il semble qu'aujourd'hui la dimension verticale ait largement laissé la place à la dimension horizontale. De nombreuses activités du B.A.S. s'ouvrent à toutes les personnes âgées, tels les traditionnels banquets annuels, les voyages ou les clubs du troisième âge, et les notions de « relations de voisinage » ou de « rupture de solitude » qui servent d'inspiration centrale aux activités du B.A.S. démontrent bien cet infléchissement de leur action. On peut évidemment s'interroger sur les raisons d'une telle évolution car, là où les uns voient la redéfinition de la solidarité sociale sur la base de critères élargis, les autres y verront l'emprise des préoccupations électorales qui conduisent à investir dans le vote des personnes âgées.

Au départ de l'expérience des Bureaux d'Aide Sociale, l'aide en nature occupait une part très importante par rapport à l'aide en espèces dans le domaine de l'aide sociale facultative (qui est le seul domaine où le B.A.S. dispose d'un certain pouvoir de choix), et cela s'expliquait assez facilement par une volonté tutélaire : il s'agissait non seulement de subvenir aux besoins des personnes les plus nécessiteuses, mais encore d'être sûr que les possibilités de consommation offertes iraient bien dans ce sens. Si une légère tendance est apparue en faveur des aides en espèces, il ne semble pas qu'elle ait infléchi sensiblement cette constante de l'action des bureaux d'aide sociale, et l'attachement aux formes les plus anciennes est ici relayé par les rares essais de mise en place d'équipements polyvalents, au moins susceptibles d'améliorer la distribution des avantages en nature.

De ce fait, la personnalisation des services rendus est moins forte qu'elle ne le serait dans le cadre d'un transfert en espèces, le système de définition de ces derniers renvoyant systématiquement à la détermination d'un plafond, là où un transfert en nature procède généralement de manière moins sélective.

L'activité de ces bureaux d'aide sociale étant bien délimitée dans son objectif et dans ses formes, les problèmes de leur gestion et de leur contrôle se poseront de manière relativement simple. Le justificatif des dépenses est clair : vérifier que les personnes touchées sont bien des ayants droit (et non pas que tous les ayants droit sont bien touchés); les ressources propres des B.A.S. étant nettement insuffisantes, ce sont, bien entendu, des remboursements et des subventions strictement définis par la législation et n'intervenant qu'en fonction du service qui leur seront attribués. Le gaspillage semble donc peu probable, et on peut dire de ce mode de gestion qu'il se fera « à l'équilibre », en ce sens qu'on ne dépensera que ce qui a été strictement déterminé. Pour en donner un exemple « indirect », on notera que bien des bureaux d'aide sociale sont en excédent au début de chaque année, ce qui constitue

une situation inverse de celle de la quasi-totalité des autres administrations publiques.

A cette réalité du Bureau d'Aide Sociale « gestionnaire d'aide sociale », s'oppose aujourd'hui une autre conception, celle d'un Bureau d'Aide Sociale qui dépasserait la notion d'aide pour agir préventivement sur la cause des handicaps sociaux, ou encore celle d'un « gestionnaire d'action sociale ». Sans doute, s'agit-il encore de cas limites, mais l'appellation de « Centre Communal d'Action Sociale » que tendent à se donner certains Bureaux d'Aide Sociale (tel celui de Tourcoing, exemplaire de cette tendance) va bien au-delà du symbole. A partir de mobiles divers : dénonciation de l'« inefficacité » de la conception traditionnelle qui consiste à maintenir la pauvreté ou la misère des personnes âgées dans la limite du supportable au lieu d'essayer de la prévenir, volonté d'unifier toute une série d'actions disséminées entre diverses institutions et qui débouchent sur l'incohérence plutôt que sur une lutte intégrée contre la pauvreté; un certain nombre de responsables des B.A.S. considèrent donc que ces derniers doivent aller au-delà de leur rôle traditionnel en matière d'aide sociale obligatoire et facultative, et qu'ils doivent servir de lieu de conception, d'intégration et de réalisation d'une action sociale préventive au niveau communal. Cela signifierait donc que le « B.A.S.-C.C.A.S. » pourrait regrouper toute une série de formes d'aide ou d'actions qui dépendent d'autres organes municipaux, et que, ce faisant, il pourrait concevoir son action en termes nouveaux : globale au lieu d'être spécifique, préventive au lieu d'être seulement curative, mieux adaptée aux nouveaux risques sociaux, etc. Ils entendent donc prendre en charge la réalisation intégrée d'un certain nombre d'actions sociales, en partant notamment de deux principes :

- la politique de prévention implique toute une série d'actions intégrées au niveau de l'environnement communal et de la mise en contact des différents groupes sociaux (mise en œuvre de la solidarité);

- les équipements mis en œuvre dans le cadre de la politique d'action sociale ont très souvent un aspect polyvalent, ce qui implique une gestion unifiée sinon centralisée.

On voit donc mieux, à ce niveau, les déplacements entraînés par le passage d'une gestion de l'aide à une stratégie de l'action sociale : c'est l'ensemble des groupes et des handicaps qui sont concernés et non plus seulement les personnes âgées; c'est la prévention des handicaps au moins autant que la couverture sociale de leurs effets qui est recherchée; c'est une redistribution verticale par rapport aux normes d'acceptabilité des risques sociaux qui est visée au moins autant, sinon plus, qu'une redistribution horizontale entre groupes, chaque groupe pouvant faire l'objet d'handicaps spécifiques; ce sont des mécanismes réels de prévention qui seront mis en place, notamment sous la forme d'équipements collectifs sociaux, beaucoup plus que des transferts en espèces qui sont ici considérés comme des formes de socialisation de la pauvreté.

La manière dont les problèmes de la gestion et du contrôle sont posés change alors complètement du cas du B.A.S. gestionnaire de l'aide sociale. Il ne s'agit plus pour le B.A.S. d'exécuter des tâches prédéterminées, sa seule initiative consistant à vérifier que les utilisateurs de l'aide en sont bien les ayants droit, mais de chercher à prévenir la genèse de situations de pauvreté. La recherche d'un équilibre financier n'est plus, en soi, l'objectif d'une bonne gestion, celle-ci consistant au contraire à trouver quel est le niveau de l'équilibre financier et des programmes correspondants qui auront le plus grand impact possible sur la structure sociale. Loin de se contenter d'établir des budgets de fonctionnement dans le cadre d'une enveloppe financière préétablie, il faudra donc construire un « budget de structure » [2] où les moyens financiers demandés seront mis en rapport avec leur impact éventuel sur les conditions sociales.

Les problèmes du contrôle changeront donc également. Il ne s'agit plus, pour les autorités de tutelle, de contrôler l'exécution des moyens accordés en fonction de règles juridiques très strictes, mais de donner un caractère « opérationnel » à leur tutelle, c'est-à-dire de voir sur le terrain si les actions entreprises par le C.C.A.S. préviennent les handicaps sociaux et luttent contre l'inégalité. Ce contrôle sera d'autant plus difficile que les normes de l'action et la description de l'environnement social auront donné lieu à des difficultés d'interprétation. Sa qualité risque pourtant d'être supérieure à celle du cas précédent, dans la mesure où un tel contrôle oblige à un débat sur les causes et les modalités alternatives de préventions des handicaps, là où il s'agissait auparavant de les contenir dans les limites du supportable pour la société.

Une telle conception ne peut que compliquer la relation existant entre le B.A.S. et ses principaux « partenaires ». Alors que, dans le cas du B.A.S. « gestionnaire d'aide sociale », la prédétermination des activités et les modalités de contrôle correspondantes empêchaient tout comportement stratégique, voire tout choix réellement discrétionnaire, il n'en va plus de même dans le cas du B.A.S. « gestionnaire d'action sociale », où il s'agit désormais, pour ses dirigeants, de choisir le mode d'action qui leur paraît le plus efficace et de le défendre en tant que tel. De ce fait, les relations qu'ils avaient avec la commune, les autres organismes participant à l'action sociale, les travailleurs du B.A.S. et ses « usagers » changeront de contenu.

## UN BIAIS FONDAMENTAL

Si « la gestion du non marchand » permet d'éclaircir sensiblement la manière dont les O.N.M. sont gérés et les options en face desquelles ils peuvent se retrouver, elle semble fortement biaisée lorsqu'il s'agit d'évaluer leurs activités et d'émettre des recommandations quant à l'amélioration de leur fonctionnement. Dans la mesure où la référence était l'entreprise privée, on pouvait d'ailleurs présumer que l'analyse tendrait toujours à « privatiser »,

au moins dans l'esprit, sinon dans les formes, les O.N.M., ce qui revient à ignorer souvent les raisons qui ont présidé à leur mise en œuvre et, ce faisant, à proposer des conclusions peu pertinentes. Pour le montrer, nous allons reprendre le cas des Bureaux d'Aide Sociale et, de manière plus marginale, celui des Maisons de Jeunes et de la Culture.

On vient en effet de constater qu'au B.A.S. « gestionnaire d'aide sociale », orienté vers la compensation d'handicaps propres aux personnes âgées à travers des transferts en espèces ou des aides en nature légères, s'oppose un B.A.S. « gestionnaire d'action sociale », orienté vers la prévention de l'ensemble des handicaps sociaux existant dans un environnement géographique donné au moyen d'équipements polyvalents, accessoirement par l'intermédiaire des formes plus traditionnelles de l'aide sociale. On peut donc penser qu'au mode de gestion plus strict des premiers, qui ne semble pas plus laisser de place aux comportements stratégiques qu'au gaspillage, s'opposera la gestion plus floue et plus discrétionnaire des seconds, l'émergence de comportements stratégiques et la possibilité de gaspillages. On pourrait donc en conclure, et c'est là une idée sur laquelle se rejoignent nombre de responsables politiques, d'administrations de tutelle et d'experts en gestion, que cette évolution devrait être cantonnée dans des limites très strictes et que le meilleur Bureau d'Aide Sociale reste celui dont on ne peut mettre en doute la rigueur de la gestion, à savoir le B.A.S. « gestionnaire d'aide sociale ». Il nous semble, pourtant, que la proposition inverse pourrait tout aussi bien être soutenue, ce qui conduirait alors à s'interroger sur les fondements de l'analyse du non marchand.

Le fonctionnement du Bureau « gestionnaire d'aide sociale » est, en effet, très loin d'offrir toutes les garanties d'efficacité et de neutralité qu'on lui prête trop facilement. On peut remarquer que cette conception ne débouche sur aucune innovation, conduit à confondre un certain nombre de problèmes et qu'elle peut déguiser des comportements électoralistes, bien plus qu'elle ne lutte efficacement contre la pauvreté. Illustrons brièvement ces deux derniers points.

1) De nombreux Bureaux d'Aide Sociale ont fait de l'augmentation du nombre des actes médicaux qu'ils financent un des principaux indicateurs de leur activité, sans voir que ce recours à l'acte médical pouvait cacher, dans de nombreux cas, la volonté de certaines personnes âgées de rompre leur isolement. Il en résulte que la médicalisation tient lieu de moyen de lutte contre l'isolement, ce qui est nocif sur le plan psychologique et coûteux sur le plan financier, mais cela ne fera pas l'objet de contestation de la part des autorités de tutelle puisque rentrant dans le cadre légal et financier prévu *a priori*.

2) On a déjà montré que la redistribution mise en œuvre vis-à-vis des personnes âgées était, dans les faits, de nature horizontale, alors qu'au départ elle était de nature verticale. Cela signifie donc que le B.A.S. distribuera des avantages à l'ensemble des personnes âgées, et non plus à celles qui en ont le plus besoin, même s'il module le prix en fonction des ressources dans les



cas où cela est possible, tel celui des voyages. Comme les modalités de couverture financière de ces activités sont limitées, il en résulte des déficits chroniques et l'obligation, pour les communes, d'apporter les compléments financiers correspondants. Ces dernières peuvent finir par investir dans la recherche de l'électorat, plutôt que dans la prévention des handicaps les plus douloureux, et il sera évidemment difficile à l'opposition, quelle qu'elle soit, de mettre en cause des formes d'aide synonymes de solidarité entre générations (1).

On comprend alors que le second mode de gestion n'est peut-être pas aussi ambigu et inefficace qu'il le semblait à première vue. Parce qu'il oblige à un débat ouvert sur les finalités et les formes alternatives de son action, le B.A.S. « gestionnaire d'action sociale » évite, *a priori*, les effets pervers du premier système ou conduira en tous cas très vite à les révéler. Le B.A.S. aura d'autant plus de chances de se justifier et d'obtenir les moyens supplémentaires pour ses nouvelles activités qu'il saura prouver leur efficacité dans la lutte contre la pauvreté. Il sera donc conduit à se situer sur le terrain de la prévention, plutôt que sur celui de la compensation, ce qui aura un double intérêt : psychologique en ce qu'il vise à irradier les effets de la pauvreté, plutôt qu'à les troquer contre quelque argent ; financier en ce qu'il évite la dispersion des fonds et place leur utilisation dans la perspective de l'efficacité, plutôt que du seul contrôle administratif. Le problème du contrôle est donc posé en termes opérationnels, alors qu'il ne l'était qu'en termes juridiques dans le premier cas.

Il est frappant de constater que les recommandations de l'analyse économique de la bureaucratie conduiraient à diminuer l'efficacité du système « Bureau d'Aide Sociale » beaucoup plus qu'à la relever. La conception la plus stricte et la moins discrétionnaire risque d'être préférée à une conception plus ouverte où pouvaient évidemment apparaître ces comportements stratégiques, mais qui est de nature à corriger certains handicaps et, ce faisant, à augmenter l'efficacité des dépenses consacrées à l'aide sociale. Il y a donc là une erreur, dont il convient d'analyser les fondements.

Pour l'analyse économique de la bureaucratie, tout ce qui n'est pas marchand (2) est considéré *a priori* comme irrationnel, ce qui revient à dire que, quels que soient les objectifs d'une institution, elle fonctionnera d'autant mieux qu'elle épousera les procédures et les comportements de l'institution marchande. Le concept de rationalité est donc appliqué au seul niveau de l'aménagement interne des moyens, et aucune place n'est reconnue à la spécificité des fins de l'institution et, par conséquent, à la possibilité selon laquelle la nature de l'institution et de ses fins peut impliquer une modification

---

(1) Ce résultat peut apparaître étonnant ou exceptionnel : le caractère limité de cet article ne permet pas de développer ce point qui est pourtant essentiel dans la pratique de nombre de B.A.S., sans que cela constitue, une fois encore, le monopole de certains partis.

(2) Le marché étant censé permettre le respect intégral des droits de propriété et un contrôle de qualité satisfaisant.

du type et de la quantité des moyens utilisés. Il n'y a de rationalité que fonctionnelle, et la notion d'une rationalité substantielle, où la combinaison « fins-moyens » l'emporterait sur le degré de réalisation de l'objectif, est totalement rejetée de l'analyse. Au niveau de la conception même du problème de la gestion, cette attitude n'est que la contrepartie du caractère exclusivement formel de l'analyse néoclassique qui entend donner une solution universelle au problème de l'affectation des moyens aux fins, sans admettre une remontée des secondes sur les premiers. On pourrait encore exprimer cette réserve en disant que l'on ne s'occupe que d'une rationalité locale sans tenir compte de la rationalité globale et donc sans voir que la réalisation de cette dernière peut imposer une certaine dose « d'irrationalité » au niveau local.

Si l'on prend en considération la rationalité réelle ou « substantielle » du B.A.S., il n'y a évidemment aucune raison de supposer qu'il est plus ou moins rationnel, *a priori*, que l'institution marchande, puisque la finalité du B.A.S. n'a en effet de sens que par rapport au fonctionnement du marché : ce sont des handicaps créés ou intensifiés par le marché qui ont conduit à mettre en place les Bureaux d'Aide Sociale, et le bon fonctionnement de ces derniers devient une des conditions nécessaires au bon fonctionnement du marché : la socialisation de la charité est le prix à payer pour maintenir le marché. De ce fait, le bureau d'action sociale le plus rationnel sera celui qui saura se montrer le plus efficace dans la prévention ou la correction des inégalités, quitte à ce que cela se manifeste par la mise en place d'équipements collectifs, le cantonnement de certains marchés du bien-être et le risque de comportements stratégiques. Il resterait bien sûr à prouver que telle forme de transfert est plus efficace qu'une autre, mais c'est la manière de poser le problème qui est ici centrale, à savoir le fait de replacer le champ rationaliste fonctionnel sous l'éclairage de la rationalité substantielle des B.A.S. On comprend alors que le B.A.S. « gestionnaire d'action sociale » puisse apparaître plus intéressant que le B.A.S. « gestionnaire d'aide sociale », puisqu'il pose les problèmes de la gestion et du contrôle en termes opérationnels par rapport au problème de la pauvreté et du redéploiement de ses formes contemporaines et cela, contrairement à l'analyse économique de la bureaucratie.

Parce qu'elle ne veut pas reconnaître la notion même de rationalité substantielle, ou qu'elle considère comme ne relevant pas de son objet, l'analyse économique de la bureaucratie peut donc conduire à des résultats dangereux, voire à des effets pervers. Dans le domaine qui nous concerne ici, cette analyse a séparé complètement la finalité du B.A.S. de son aménagement interne, et ne s'est attachée qu'à trouver les moyens de limiter le gaspillage des fonds ou, plus précisément, à minimiser les ambiguïtés qui pourraient découler de leur utilisation. En donnant ainsi la priorité au contrôle des moyens sur l'examen des fins, et au court terme sur le long terme, l'analyse économique de la bureaucratie risque fort d'aller dans un sens contraire à ses objectifs : elle n'améliore pas plus l'efficacité du système qu'elle ne prévient véritablement un biais dans l'usage des fonds.

On retrouverait un biais comparable si l'on retournait au cas des Maisons de Jeunes et de la Culture. La typologie mise à jour conduit à penser que « la M.J.C., dispensaire de loisirs » est hautement préférable à la « M.J.C., lieu de réunion », puisqu'elle en évite les ambiguïtés et les conflits, et qu'elle offre un système d'informations beaucoup plus solide pour l'observateur. Mais on peut justement se demander si ce n'est pas paradoxalement aller dans le sens du gaspillage que de conclure aussi vite dans ce sens. Ce que la société avait en effet demandé aux M.J.C., ce n'était pas de créer un système parallèle aux entreprises privées de loisirs ou de culture, mais de produire justement ce à quoi ces dernières étaient incapables d'arriver par elles-mêmes : un lieu de rencontre, d'animation et d'échanges ouverts à tous (1).

Ce n'est qu'une fois ce rôle admis que le gestionnaire peut s'efforcer d'améliorer l'efficacité de ces organismes, c'est-à-dire une fois admise l'antécedence de la rationalité substantielle sur la rationalité fonctionnelle. Faute de procéder ainsi, le « gestionnaire » risque non seulement de se tromper, mais d'activer le gaspillage dans la mesure où ses recommandations tendraient à privilégier ce qui n'est pas indispensable aux dépens de ce qui l'est.

## QUELQUES JALONS POUR LA GESTION DU NON MARCHAND

La « gestion du non marchand » apparaît donc dotée d'avantages et d'inconvénients d'ampleur comparable. D'un côté, elle permet de définir avec perspicacité des modalités alternatives de gestion des O.N.M. et les caractéristiques qui en découlent ; de l'autre, elle risque fort de conduire à des conclusions opératoires aussi biaisées qu'inopportunes.

Il nous semble, néanmoins, que ce biais peut être fortement limité si l'analyste accepte de partir de la spécificité propre à chaque organisme, et donc de sa finalité, plutôt que de l'universalité de sa méthode. La gestion du non marchand n'étant qu'une rationalisation fonctionnelle, elle doit se plier aux exigences de la rationalité substantielle, c'est-à-dire admettre comme données les finalités propres de l'organisme étudié et, par voie de conséquence, les contraintes « externes » qui en résultent. Cela rejoint étroitement le problème de la détermination du produit : si le produit est volontairement imprécis par rapport à celui traditionnellement analysé par les gestionnaires, il devient tout à fait inopportun de privilégier les O.N.M. qui auraient esquivé leur problème en faisant des moyens qu'ils mettent en œuvre les produits de leur activité. L'indétermination du produit, voire son étrangeté par rapport aux analyses classiques de la gestion, ne constitue donc pas un verrou à faire sauter, mais la

---

(1) Que cette finalité soit « contestable » ou jugée trop imprécise par certains ne peut être retenu comme un élément négatif ou une présomption de gaspillage. Il s'agit d'une définition de départ.

contrainte dont le respect permettra à l'analyse d'avoir un contenu positif et opérationnel. Une fois la rationalité substantielle reconnue, on peut penser que la rationalisation fonctionnelle retrouve tout son pouvoir et qu'elle ne risque plus de déboucher sur des conclusions vides, puisqu'elle admet la spécificité de la forme sur laquelle elle raisonne.

Cette première étape étant achevée, il apparaît nécessaire de préciser la fonction de production des activités entreprises, c'est-à-dire de définir la hiérarchie qui conduit des facteurs de production aux activités, *via* les moyens et les produits. Trois problèmes se posent à ce stade. Le premier, déjà signalé, concerne la nécessité d'éviter toute confusion entre l'activité, les produits ou les moyens, la qualité de l'analyse en dépendant directement. Le second problème est relatif à l'imputation des facteurs de production, les O.N.M. présentant la caractéristique de se voir attribuer plusieurs missions. La troisième caractéristique concerne le facteur « travail », la qualité des activités des O.N.M. étant très souvent en relation directe avec la qualité du facteur travail et sa capacité d'innovation. Il en résulte, là encore, de grandes difficultés d'interprétation, surtout pour les O.N.M. qui produisent une série d'activités non homogènes.

Les finalités et les activités étant clairement identifiées, on peut alors spécifier le mode de gestion en présence duquel on se trouve. Il suffit, pour cela, de chercher quelle a été l'utilisation du budget discrétionnaire. Comme on l'a vu, quatre cas sont possibles :

- le budget discrétionnaire a été rétrocédé à l'ensemble des utilisateurs-contribuables, auquel cas la gestion ne présente « aucun biais »;
- le budget discrétionnaire a été utilisé pour produire au-delà du seuil de rentabilité sociale, auquel cas la gestion révèle un premier type de biais : la surproduction, elle-même liée à la recherche par le bureaucrate du budget le plus élevé possible;
- le budget discrétionnaire a été utilisé pour maximiser la qualité, ce qui en soi ne saurait constituer un biais;
- le budget discrétionnaire a été utilisé pour couvrir certaines dépenses non pertinentes du point de vue de l'intérêt général, les surcoûts pouvant financer certains avantages « exceptionnels » au profit des « utilisateurs » ou des « acteurs » les plus bruyants, auxquels les dirigeants sont conduits à s'allier dans le cadre de leur comportement stratégique et en vue de sa légitimation.

Mais la solution à ce problème ne peut généralement pas être trouvée de manière directe, en ce sens qu'il est très difficile d'identifier, *a priori*, le budget discrétionnaire, puis de voir comment il a été utilisé. C'est à partir du fonctionnement concret des O.N.M. que l'on peut identifier les contreparties du budget discrétionnaire. Des phénomènes tels que le maintien d'activités non utiles ou la mise en œuvre d'activités ne correspondant à aucun besoin social reconnu, l'existence de services, de matériels ou d'avantages injustifiés, etc. deviennent donc autant de révélateurs de l'utilisation du budget discrétionnaire.

Il est alors possible d'identifier le type de gestion de l'O.N.M. étudié, et les biais dont il est éventuellement assorti. Les recommandations émises sur cette base auront d'autant plus de chances d'être pertinentes qu'elles auront posé le problème de l'efficacité par rapport aux finalités de l'organisme. Compte tenu de la typologie des biais énoncés plus haut, elles s'inscrivent dans quelques grandes directions : la mise en place de contraintes sur la fonction d'utilité des dirigeants; la mise en place d'informations *ad hoc* sur les avantages distribués à certaines catégories d'utilisateurs; la modification des procédures de discussion entre les O.N.M. et les autorités qui les subventionnent, etc.

« La gestion du non marchand » pourrait donc, en tant que courant analytique, aider à la compréhension du fonctionnement des O.N.M. Mais, entre les perspectives qu'elle ouvre et les biais auxquels elle tend à conduire, il existe toute une latitude dont on peut penser qu'elle est liée au fait que cette méthode n'en est qu'à ses débuts, que son expérimentation est encore très limitée, faute d'informations satisfaisantes, ou que, phénomène plus important, elle repose sur des hypothèses ou des à-peu-près injustifiés, même s'ils ne sont pas dénués de bon sens. L'objectif sera donc de réduire cette latitude au profit d'une capacité analytique toujours plus grande et d'une élimination systématique des biais qu'elle recèle.

## BIBLIOGRAPHIE

- [1] ALCHIAN (A.) et DEMSETZ (H.), Production, Information Cost and Economic Organization, *American Economic Review*, 1972.
- [2] BAUER (R. A.), BIDERMAN et GROSS, *Social Indicators*, Harvard University Press, 1970.
- [3] DEMSETZ (H.), The Exchange and Enforcement of Property Rights, *Journal of Law and Economics*, n° 7, 1964.
- [4] DUPUY (X.) et GREFFE (X.), *Économie de la production lyrique : le cas de l'Opéra*, Laboratoire d'Économie sociale, Université de Paris-I, 1979.
- [5] GREFFE (X.), *Analyse de l'offre publique*, Cahiers du Laboratoire d'Économie Sociale, LES, Université de Paris-I, 1978.
- [6] LINDSAY (C. M.), A Theory of Government Enterprise, *Journal of Political Economy*, vol. 84, n° 51, 1976.
- [7] MIGUE (G. L.) et BELANGER (D.), *Towards a General Theory of Managerial Discretion*, Public Choice, vol. XII, printemps 1974.
- [8] MISES (R. VON), *Bureaucracy*, Harvard University Press, 1944.
- [9] NISKANEN (N.), *Bureaucrats and Representative Government*, Aldine, Aldine Publishing Company, Chicago, 1971.
- [10] NISKANEN (N.), Bureaucrats and politicians, *Journal of Law and Economics*, décembre 1975.
- [11] PEJOVITCH (J.), Liberman's Reforms and Property Rights in Soviet Union, *Journal of Law and Economics*, avril 1969.
- [12] SIMON (Y.) et TEZENAS DU MONTCEL (H.), Réforme de l'entreprise et théorie des droits de propriété, *Revue économique*, 1977.