

Philippe Delmas : *Le maître des horloges, modernité de l'action publique*

Pierre Muller

Citer ce document / Cite this document :

Muller Pierre. Philippe Delmas : *Le maître des horloges, modernité de l'action publique* . In: Politiques et management public, vol. 11, n° 3, 1993. pp. 169-172;

http://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1993_num_11_3_3126_t1_0169_0000_1

Document généré le 11/06/2016

Philippe DELMAS : LE MAÎTRE DES HORLOGES, MODERNITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

Paris, Editions Odile Jacob, 1991 (coll. Points).

Pierre MULLER L'ambition de PHILIPPE DELMAS est affichée dans le sous-titre de l'ouvrage : mettre en évidence la modernité paradoxale de l'action publique et affirmer, contre les dérives néo-libérales, la nécessité de l'Etat dans les sociétés industrielles. Même si, avec la crise que connaissent aujourd'hui les pays occidentaux et particulièrement l'Europe, cette prise de position est moins iconoclaste qu'il y a quelques années, l'ouvrage a le mérite d'aborder de front ce difficile problème de la mutation actuelle de l'Etat. Malheureusement, si le diagnostic, appuyé sur une multitude d'exemples, ne manque pas d'intérêt, le lecteur reste quelque peu sur sa faim quant aux conséquences qu'il faut en tirer du point de vue de la théorie de l'Etat.

Le diagnostic et la thèse de l'auteur peuvent se résumer en trois points essentiels :

- 1) La notion de "société de services" est une illusion parce que, si la plupart des emplois sont créés dans le secteur des services, c'est l'industrie qui reste le moteur de la compétitivité. En effet, les gains de productivité, qui restent le moteur de la croissance, sont toujours liés au progrès des technologies, y compris pour de nombreux secteurs de services comme la banque ou l'assurance. Conséquence : une déconnexion croissante entre l'amélioration de la compétitivité et le maintien de l'emploi. Tout se passe comme si l'industrie préservait la compétitivité en détruisant l'emploi pendant que le secteur des services créait des emplois au détriment de cette compétitivité.
- 2) Le résultat de ce changement historique apparaît tous les jours à nos yeux : l'accroissement de la compétitivité se fait au prix de fractures sociales de plus en plus difficilement supportables, même si elles prennent des formes différentes selon les pays, les différentes formes d'exclusion se combinant avec la paupérisation de nombreux salariés condamnés aux "petits boulots".
- 3) Face à cette rupture, seul l'Etat est en mesure de dépasser la seule logique des marchés pour préserver le tissu économique et social de fractures irrémédiables. D'abord en organisant le maintien d'un réseau de petites et moyennes entreprises impliquées dans des relations de coopérations multiformes entre elles et avec les grandes entreprises, comme le montrent les exemples allemands et japonais. Ensuite et surtout en "donnant du temps au temps" : "l'Etat est le gardien des horloges, le pourvoyeur de la lenteur nécessaire, inaccessible aux marchés parce que contraire à la rapidité qui fait leur force" (p. 27).

C'est que le temps, explique PHILIPPE DELMAS, est une arme redoutable parce qu'il "permet de faire de l'investissement un véritable mode de concurrence en allongeant les délais de rentabilité jusqu'à les rendre insupportables aux concurrents prisonniers des horizons temporels des marchés". En s'interca-

lant entre l'investissement et le profit, qui peut se révéler d'autant plus important qu'il est tardif, l'Etat rétablit la relation entre l'investissement et l'emploi tout en permettant aux entreprises de conquérir les marchés. Comment fonctionne cette concurrence par l'investissement qui a si bien réussi aux Japonais ? D'abord (p. 85) par l'acceptation initiale d'une faible rentabilité à court terme qui permet des investissements massifs ; ce surinvestissement permet alors à la firme d'exercer une très forte pression sur les prix et donc sur les marges des concurrents qui sont réduits soit à renoncer, soit à aligner leurs prix ce qui limite leurs capacités d'investissement et les précipite dans la spirale infernale de la perte de compétitivité.

Face à cette stratégie japonaise, les Etats industriels réagissent avec plus ou moins d'efficacité. En fait, cet affrontement industriel et technologique à l'échelle planétaire sert de révélateur des différentes stratégies à la fois entrepreneuriales et étatiques. Ainsi, une bonne partie des échecs américains face aux Japonais est à rechercher, selon l'auteur, dans la conception typiquement américaine de la technologie et de la production. Alors que les Japonais ont donné la priorité à la production en concevant dès le départ les produits en fonction des impératifs du manufacturing, ce qui suppose souvent une moindre modernisation des chaînes de production (p. 126), les Etats-Unis ont au contraire minimisé les contraintes liées à la production pour mettre l'accent sur la recherche et le développement. "Au cœur de ce biais technologique se trouvent l'État américain, ses relations avec les grandes entreprises et la technique" (p. 129). Le poids des militaires, l'accent mis sur la recherche de technologies nouvelles au détriment de la recherche de la production au moindre coût conduisent à une dérive qui se traduit par une poussée des prix et par une recherche inutile de la sophistication technique. Paradoxe américain : l'avance technologique (perceptible notamment dans les technologies touchant au militaire) se combine avec une perte de compétitivité manufacturière. Le même travers qui consiste à considérer la production comme une activité secondaire est perceptible en France ou en Italie (mais moins en Allemagne).

Au cœur de cette compétition par l'investissement, il y a donc l'Etat. Malheureusement, même si l'on est séduit par le raisonnement de PHILIPPE DELMAS, il faut constater que l'auteur reste quelque peu allusif sur les modalités précises par lesquelles l'Etat permet ce "ralentissement des horloges". De ce fait, l'apport du livre du point de vue de l'analyse des politiques publiques aurait pu être plus important, notamment dans le cas de la France. Affirmer que "dans les années quatre-vingts la France a réussi une démonstration magistrale de l'efficacité de l'alliance de l'Etat et des entreprises moyennant un bon équilibre des rôles" est un peu court si on ne détaille pas les modalités de cette intervention secteur par secteur. A côté de succès comme Airbus qui correspond effectivement assez bien à une situation où l'Etat a permis à des constructeurs de redevenir compétitifs, combien d'échecs cuisants et d'argent gaspillé ! Dans cette perspective, il

faudrait sans doute conseiller de lire en parallèle l'ouvrage d'ÉLIE COHEN, *L'État brancardier*¹.

L'auteur précise d'ailleurs que ce rôle de l'État dans l'acquisition d'un avantage en terme de compétitivité ne doit pas, comme c'est souvent le cas en France -et il nuance ici son jugement sur le cas français- conduire l'État à se substituer aux entreprises. L'intervention de l'État ne doit pas consister à créer des rentes de situation au profit de grandes entreprises -parfois consacrées "champions nationaux"- mais à assurer l'existence d'un tissu d'entreprises cohérent permettant aux grandes entreprises de s'appuyer sur un réseau de fournisseurs efficaces.

Il reste que, selon PHILIPPE DELMAS, États-Unis et Japon se rejoignent dans l'échec de leurs modèles sur le plan social. Dans les deux cas -même si les modalités sont différentes- on voit se développer autour d'un noyau d'entreprises performantes et rémunérant bien leur personnel, une périphérie de sous-traitants ou de petits boulots exclus des fruits de la croissance. Avec tous les risques de violence qui sont associés à ces fractures du social. L'Europe (notamment la France) a refusé jusqu'ici ce dilemme entre la compétitivité et la préservation du tissu social. Pour résoudre cette contradiction, c'est encore l'État qui se trouve sollicité puisque lui seul est capable, par des actions de formation et de lutte contre l'exclusion, de concilier l'inconciliable.

En refermant ce livre le lecteur se trouve en prise à des sentiments partagés. D'un côté, le diagnostic de la réussite japonaise et, à l'inverse, des échecs américains et européens est sans doute pertinent et l'analyse stimulante, d'autant plus que l'on y retrouve nombre de débats qui sont en pleine actualité à propos du rôle de l'Europe dans le développement (faut-il garantir un minimum social ? Faut-il prendre de nouvelles initiatives de croissance ? Faut-il revenir à des formes de protectionnisme ?). En parcourant le livre, on voit bien se profiler ce que serait (et ne serait pas) un État adapté aux contraintes d'une économie mondiale ouverte et fondée sur la compétition industrielle. Cet État ne devrait pas se substituer aux acteurs économiques qui doivent pouvoir jouer librement leur jeu sur le marché : il n'agirait pas non plus à coup de subventions -qui ne conduisent souvent qu'à des pertes de compétitivité à terme-. Cet État "idéal" devrait être avant tout un créateur (ou un restaurateur) du tissu économique et social et finalement d'une culture d'entreprise, sans lesquels il n'y a pas de compétitivité. Cette action passe à la fois par des encouragements à la recherche -les programmes européens en sont un exemple- sans pour autant entrer dans une logique d'arsenal, et par un maintien d'un minimum d'intégration sociale sans lequel aucune solution n'est valable à long terme.

Tout ceci est vrai. Reste que, trop souvent, l'auteur procède plus par affirmation que par démonstration. Le modèle japonais, finalement, n'est pas

¹ E. Cohen, *L'État brancardier, politiques du déclin industriel 1974-1984*, Paris, Calmann-Lévy, 1989.

vraiment analysé en profondeur, tout comme le modèle français. Tantôt encensée, tantôt critiquée, l'intervention des pouvoirs publics en France n'est pas soumise à une véritable analyse sociologiques de ses mécanismes.

L'accession au pouvoir de BILL CLINTON aux Etats-Unis et d'ÉDOUARD BALLADUR en France constitue une confirmation éclatante des thèses du livre. En revanche, leur commune impuissance à rompre le cercle vicieux de la compétitivité et du chômage montre que les solutions concrètes restent encore à découvrir.

Pierre MULLER

**Centre de recherches administratives,
Fondation nationale des sciences politiques**

Roland PARENTEAU (sous la direction de) : **MANAGEMENT PUBLIC, COMPRENDRE ET GÉRER LES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT**
Presses de l'Université du Québec, 1992, 640 p.

Alain BURLAUD ROLAND PARENTEAU, qui fut le directeur de l'Ecole Nationale d'Administration Publique à Montréal lors de sa création en 1969 et y est aujourd'hui professeur émérite, a réuni 19 autres collègues, presque tous professeurs à l'ENAP, pour rédiger cet ouvrage collectif à partir de contributions originales. La formule, moins hétérogène que les actes d'un colloque mais moins homogène qu'un livre écrit par un ou deux auteurs, n'en a pas moins l'ambition de traduire l'idée que le corps enseignant de l'ENAP, collectivement, se fait du management public.

Les auteurs ont voulu écrire un ouvrage de référence (*Handbook*) abordant le management public de façon pragmatique en laissant une large place à la description et à la compréhension du comportement des acteurs au détriment d'une présentation du cadre législatif et réglementaire ou des processus formels de prise de décision. Ne traitant que de l'Etat (et des Provinces canadiennes), ils laissent de côté les collectivités territoriales et les problèmes spécifiques qu'elles posent.

L'observation du fonctionnement concret des administrations publiques canadiennes et surtout québécoises est organisée autour d'un plan en cinq parties :

1/ La nature du management public (ce qu'il est et en quoi il se différencie du management privé) ;

2/ Les managers publics (ce que font et ce que sont les acteurs) ;

3/ Politique et management public (les relations entre les politiques et les managers) ;