



**HAL**  
open science

## Le management public comme science morale

Claude Rochet

► **To cite this version:**

Claude Rochet. Le management public comme science morale. Gestion et management. Université de droit, d'économie et des sciences - Aix-Marseille III, 2007. tel-00202800

**HAL Id: tel-00202800**

**<https://theses.hal.science/tel-00202800v1>**

Submitted on 8 Jan 2008

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# UNIVERSITE PAUL CEZANNE

UNIVERSITE DE DROIT, D'ECONOMIE ET DES SCIENCES D'AIX-MARSEILLE III

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHE SUR LES ORGANISATIONS ET LA GESTION (CEROG)  
INSTITUT DE MANAGEMENT PUBLIC ET DE GOUVERNANCE TERRITORIALE

## LE MANAGEMENT PUBLIC COMME SCIENCE MORALE : UN PROGRAMME DE RECHERCHE POUR LE MANAGEMENT PUBLIC

HABILITATION A DIRIGER DES RECHERCHES EN SCIENCES DE GESTION

Présentée et soutenue publiquement le 8 décembre 2007 par

**Claude ROCHET**

### JURY

Directeur de recherche :

**Robert FOUCHET**

Professeur - Directeur de l'IMPGT  
Université Paul Cézanne

Rapporteurs :

**Philippe HERMEL**

Professeur - Université de Versailles  
Saint Quentin en Yvelines

**Jean DESMAZES**

Professeur – IAE de Tours

**Jean-Rodolphe LOPEZ**

Professeur – IMPGT  
Université Paul Cézanne

Suffragant :

**Geert BOUCKAERT**

Professeur  
Université de Leuven -Belgique

**Jacques GAGNON**

Professeur  
Université de Sherbrooke - Canada



Aux termes de l'arrêté du 23 novembre 1988 relatif à l'habilitation à diriger des recherches,

*« L'habilitation à diriger des recherches sanctionne la reconnaissance du haut niveau scientifique du candidat, du caractère original de sa démarche dans un domaine de la science, de son aptitude à maîtriser une stratégie de recherche dans un domaine scientifique ou technologique suffisamment large et de sa capacité à encadrer de jeunes chercheurs. » (article 1)*

Elle consiste en un

*« dossier de candidature comprend soit un ou plusieurs ouvrages publiés ou dactylographiés, soit un dossier de travaux, accompagnés d'une synthèse de l'activité scientifique du candidat permettant de faire apparaître son expérience dans l'animation d'une recherche. » (article 4)*

En application de l'arrêté susvisé, le présent dossier se compose :

1. D'une description de mes activités de recherches actuelles.
2. D'une présentation synthétique de mes travaux de recherche et de mes publications, en en faisant apparaître le fil directeur et l'émergence des problématiques sous-jacentes.
3. D'un mémoire scientifique décrivant mon programme de recherche dans le domaine du management public : « le management public comme science morale »



## TABLE DES MATIERES

<b>I. Etat des travaux d'enseignement et de recherche</b>	<b>7</b>
<b>A. Activités d'enseignement</b>	<b>7</b>
A. 1. Université d'Aix Marseille III, Institut de Management Public et de gouvernance territoriale : PAST 2003, .....	7
A. 2. Ecole Nationale d'Administration : Professeur intervenant depuis 2001, .....	7
A. 3. Ecole Supérieure de commerce de Paris (ESCP) : vacataire, 2000-2005	8
A. 4. Université Paris XIII (Villetaneuse) : PAST, 1999-2003.	8
A. 5. Autres activités	9
<b>B. Activités de recherche</b>	<b>9</b>
B. 1. Les programmes de recherche pilotés :	10
B. 2. Activités colloquiales :	19
B. 3. Revues scientifiques	19
B. 4. Comités scientifiques :	19
B. 5. Jury de thèse	20
<b>C. Liste de publications</b>	<b>20</b>
C. 1. Journaux à comité de lecture :	20
C. 2. Symposium à comité de lecture	20
C. 3. Publications professionnelles	21
C. 4. Livres	21
<b>II. Emergence d'une posture épistémologique chez un vieux chercheur</b>	<b>23</b>
<b>A. L'influence d'un environnement : la construction d'une intuition sensible</b>	<b>24</b>
<b>B. Construction d'un questionnement et limites d'une démarche empirique</b>	<b>26</b>
<b>C. La question du sens</b>	<b>27</b>
<b>D. Le bien commun et l'entreprise</b>	<b>31</b>
<b>E. Affirmation d'une posture épistémologique</b>	<b>36</b>
E. 1. Pourquoi le droit de dire n'importe quoi est-il mieux défendu que le droit de dire que l'on dit n'importe quoi ?	38
E. 2. Comment et pourquoi je suis devenu constructiviste ?	41
E. 3. Bibliographie	44
<b>PROJET SCIENTIFIQUE</b>	<b>45</b>
<b>A. AXES DU PROJET SCIENTIFIQUE</b>	<b>46</b>
<b>B. PLAN DE LA DEMARCHE</b>	<b>47</b>
<b>C. PROLONGEMENTS :</b>	<b>49</b>
<b>D. METHODOLOGIE</b>	<b>50</b>
<b>Introduction : « le management public a besoin d'aide »</b>	<b>61</b>
<b>A. Quand le management public était une science morale</b>	<b>61</b>
<b>B. « Le management public a besoin d'aide »</b>	<b>65</b>
<b>C. Les mécomptes d'une approche purement gestionnaire</b>	<b>68</b>
<b>D. Dépasser l'approche gestionnaire : enrichir le programme de recherche</b>	<b>69</b>
D. 1. Sortir des fausses alternatives	70
D. 2. Questions de méthode	71

<b>1° Partie : Le problème de la ligne de démarcation : sortir du processus d'euthanasie bureaucratique du secteur public</b>	<b>78</b>
<b>A. Anatomie d'un processus d'euthanasie bureaucratique : le système de Speenhamland</b>	<b>80</b>
<b>B. Le problème de la réforme selon l'actuelle ligne de démarcation</b>	<b>85</b>
<b>C. La théorie de la connaissance comme ligne de démarcation</b>	<b>88</b>
C. 1. Hayek et la réfutation du déterminisme	89
C. 2. Le déterminisme revisité : l'hypothèse ergodique	92
C. 3. Les perspectives ouvertes par l'abandon du positivisme logique au profit de l'évolutionnisme	95
C. 4. La dynamique du changement dans une optique évolutionniste	96
C. 5. Freins et inducteurs du changement institutionnel	99
C. 6. La dynamique du déséquilibre cognitif	102
<b>D. Conséquences de la rectification sur le rôle du politique</b>	<b>105</b>
D. 1. L'Etat comme remise en cause des systèmes de croyance	106
D. 2. Le nécessaire retour au politique	107
<b>E. Conclusion : les fondamentaux de la remise en cause de la ligne de démarcation</b>	<b>110</b>
E. 1. Un « libéralisme anglo-saxon » ... bien français	110
E. 2. Redécouvrir la vertu civique	112
<b>2° Partie : Le changement comme modélisation de l'évolution : le programme de recherche pour le management public</b>	<b>115</b>
<b>A. Le programme de recherche du management public</b>	<b>116</b>
A. 1. Un constructivisme qui construit quoi ?	116
A. 2. Qu'est-ce qui change ? L'apprentissage dans l'incertitude	119
A. 3. Le nécessaire retour à la philosophie du bien commun	123
A. 4. Trois questions pour le programme de recherche	128
<b>B. La prise de décision publique selon la nouvelle ligne de démarcation</b>	<b>139</b>
B. 1. Vers un nouveau modèle de la décision publique	139
B. 2. Les points saillants d'un nouveau modèle de décision publique	141
B. 3. Une nouvelle parabole du lièvre et de la tortue ?	145
<b>C. Le management public comme science morale</b>	<b>149</b>
C. 1. Le management public est-il toujours une science morale ?	149
C. 2. Synthèse : le programme de recherche	152
<b>Conclusion :</b>	<b>165</b>
<b>A. La performance revisitée : vers de nouveaux arts pratiques de l'action publique</b>	<b>165</b>
A. 1. Qu'est-ce qu'une bonne décision publique ?	169
A. 2. Comment stimuler l'innovation institutionnelle par la performance organisationnelle ?	171
A. 3. Quelle métrique pour la performance ?	174
<b>B. Management public et crise de la démocratie</b>	<b>176</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>182</b>

## II. Emergence d'une posture épistémologique chez un vieux chercheur

J'ai toujours cherché sans être toujours un chercheur.

En étudiant l'émergence d'une posture épistémologique chez le jeune chercheur, Philippe Baumard (1997) a remarqué qu'elle se constituait à partir d'une sensibilité épistémologique *ex ante* qui reflète le milieu, l'expérience et les intuitions qui en naissent. On n'imagine pas présenter l'œuvre d'un philosophe sans décrire le cheminement historique et les contingences qui ont conduit la structuration de sa pensée. Cela est moins courant en sciences de gestion, ce qui pourrait porter à penser que nous traitons d'une matière intemporelle, purement technique, où la sensibilité du chercheur ne compte pas. Imagine-t-on pourtant comprendre la genèse de la pensée de Karl Popper, Von Mises ou Friedrich V. Hayek en faisant fi du contexte politique et intellectuel de la Vienne des années vingt ? Omettre ce travail a pour effet de réduire les œuvres à une seule dimension. Hayek est réduit en économiste de l'orthodoxie libérale alors qu'il fut surtout professeur de sciences morales et contribua au développement de la théorie de la connaissance. Se rappeler qu'Adam Smith fit toute sa carrière comme fonctionnaire des douanes de Sa Majesté aide à comprendre le détournement dont son œuvre est l'objet en la réduisant à une interprétation biaisée de la « main invisible », lui qui, philosophe moral, n'a jamais prôné la disparition ni de l'Etat, ni de la nation.

Les sciences de gestion ont en outre la chance d'accueillir des professionnels dans leurs activités d'enseignement, dont nombreux sont ceux qui ont un parcours de recherche qu'il est inopportun de détacher de leur histoire. Or, il m'a souvent été donné de remarquer que le souci légitime de se conformer aux canons académiques les conduisait à ne pas exploiter, voire à dévaloriser, leur parcours professionnel comme genèse de leur démarche de recherche.

Cette remarque s'applique d'autant plus au chercheur que je suis devenu au fil d'expériences multiples mais toujours guidées par une même intuition et un même questionnement, formalisés aujourd'hui dans un programme de recherche appuyé sur une posture épistémologique clairement étayée. Je m'efforcerai donc dans cette première partie de mettre en relief les apprentissages empiriques réalisés dans une vie professionnelle particulièrement fournie et leur influence sur l'émergence de ma posture épistémologique.



## A. L'influence d'un environnement : la construction d'une intuition sensible

Les invariants du questionnement qui parcourt mes travaux peuvent se résumer en deux concepts : *la recherche de l'efficacité de gestion au service d'une finalité éthique*. En étudiant l'émergence et l'influence du milieu passe donc nécessairement par quelques éléments de bibliographie.

Si Karl Weick a grandi entre une voie ferrée et une salle de jazz qui lui ont donné l'intuition de ses recherches sur l'organisation spontanée des acteurs dans les organisations, l'événement fondateur de mon parcours est sans doute d'avoir été élevé par une grand-mère institutrice et un grand-père directeur d'école primaire supérieur, archétypes des hussards noirs de la III<sup>e</sup> république, pour qui il y avait des choses avec lesquelles on ne plaisantait pas : les Lumières, la liberté de pensée, le travail, l'éthique personnelle, la méritocratie, le patriotisme. Originaire d'Alsace-Lorraine qu'elle avait dû quitter après l'annexion de 1871, ma grand-mère terminait tous ses repas d'une formule joyeuse « toujours ça que les Prussiens n'auront pas ». Mes premières bandes dessinées furent celles de Hansi, la maison se rassemblait devant le poste de télévision pour écouter le général de Gaulle, on essayait une larme de fierté dans cette famille qui avait connu le dénuement de l'exode et l'humiliation d'une seconde annexion de l'Alsace Lorraine, ce qui n'empêchait pas les discussions et les commentaires critiques. Mes cahiers d'écolier comportaient des maximes de morale « Ne remets jamais à demain ce que tu peux faire aujourd'hui », « Fais ce que dois, advienne que pourra », « On ne peut s'élever que par le travail ». Jamais je n'ai su combien mes parents gagnaient : on faisait son travail et son devoir, on ne demandait pas et l'on attendait de la patrie qu'elle se montre assez généreuse pour qu'on lui pardonne ses nombreuses ingratitude. Bref, c'était l'école de la République telle que l'a chantée Gaston Bonheur : S'instruire pour s'affranchir, travailler pour s'élever, être récompensé par la considération de la société mais n'en point tenir compte pour prendre ses décisions qui se prennent seul, face à sa conscience et à son devoir.

Le principe de fonctionnement de cet univers peut être résumé en une formule : beaucoup de règles, peu de règlements. Il y avait des évidences qui conduisaient l'action de chacun vers la recherche du bien commun par le discernement de l'action juste, une « main invisible » qui faisait converger l'intérêt individuel vers l'intérêt collectif. Très tôt engagé dans

---

des mouvements de jeunesse – ce que l'on appelait les « mouvements de jeunesse et d'éducation populaire » qui seront balayés par la vague d'hédonisme agressif apportée par mai 1968 - cette systémique allait devenir le fil conducteur de mon questionnement sur le fonctionnement des communautés humaines puis des organisations. On peut la résumer en quelques principes simples : une construction de la personnalité bâtie sur l'altérité, la primauté du but collectif sur l'intérêt individuel, le respect de la liberté de l'individu par le groupe, le questionnement permanent sur les règles, leur actualisation et la régulation de leur transgression.

Il s'agissait de former des hommes libres et socialement responsables. J'ai intensément vécu cet idéal : engagement dans des mouvements de jeunesse, pratique précoce et intensive de l'alpinisme et des arts martiaux, recherche des défis les plus extrêmes, aller au bout de soi-même, mépriser le facile, mettre en cause les idées reçues. Les expériences se sont multipliées : éducateur de rue, une recherche permanente d'intervention parmi les déçus de la vie, les commandos de l'armée de terre, formateur d'éducateurs..., tout cela m'attirait plus que mon métier de professeur d'histoire dans un collège de Seine-et-Marne, où, si l'acte éducatif m'a toujours passionné, le souffle des hussards noirs avait laissé place à la grisaille de rentiers essoufflés.

Rétrospectivement, le décor de ce qui est aujourd'hui ma démarche de recherche a donc été planté assez tôt : *l'efficacité pratique n'est nullement contradictoire avec la poursuite de valeurs élevées, du bien commun, mais cela requiert la combinaison d'un savoir-faire spécifique et une posture éthique.* Il ne s'est longtemps agi que d'une croyance, vérifiée empiriquement par ma pratique professionnelle, que j'ai toujours refusé d'abandonner face à la vague nihiliste de 1968 qui a imposé la suprématie absolue du moi immédiat et cette « culture du narcissisme » si bien décrite par Christopher Lasch. Bien au contraire, si la destruction du cadre institutionnel et affectif de mon enfance et de mon adolescence m'amena à faire l'expérience du nihilisme, de la solitude la plus absolue, du désespoir total et de l'absurde, cela allait me ramener vers l'étude et le désir de lier la *sophia* et la *praxis*. Cela déboucha sur une expérience de maturité qui allait m'emmener d'abord à un poste diplomatique exposé au Guatemala, d'où j'ai préparé le concours d'entrée à l'ENA, puis vers l'entreprise industrielle (la sidérurgie et l'automobile), avant de revenir, vers l'administration qui m'offrait la possibilité de partager mon activité entre la pratique et la recherche.

## **B. Construction d'un questionnement et limites d'une démarche empirique**

Paul Krugman (1994) a décrit les années 1980 et le début des années 90 comme «l'âge du déclin des espérances», face au déclin de la productivité américaine. A la même époque, Christopher Lasch (1996), historien et philosophe, dénonçait la trahison des élites et le naufrage de la société américaine dans le narcissisme de l'homme moyen, Gregory Bateson (1992), anthropologue, cybernéticien et psychiatre, alertait sur la pauvreté du bagage culturel avec lequel on abordait la complexification de la société, Allan Bloom (1987), disciple de Leo Strauss, attaquait l'invasion du relativisme des valeurs chez les étudiants américains et le déclin de la culture générale.

Ce qu'ils décrivaient et dénonçaient, c'était la perte du sens dans les sociétés occidentales qui avaient mené le monde à un niveau de développement industriel et de prospérité matérielle sans précédent. Quand les grands idéaux ont disparu, la question du lien entre sens et performance devient centrale. Après un bref détour d'une prime jeunesse par le plateau du Larzac et les impasses d'un pétainisme de gauche, la problématique qui serait désormais la mienne était la mise du progrès technologique au service du développement humain.

Le management des organisations était le lieu où pouvait se faire cette réconciliation.

Les organismes à but non-lucratif – les associations – offraient un terrain de choix. D'abord en tant qu'ancien militant des mouvements de jeunesse et d'éducation populaire, l'association était pour moi un objet d'étude évident : mettre en commun ses moyens au service d'une finalité commune sans chercher à en partager le profit. Le problème qui se posait alors était que le bénévolat justifiait un laxisme dans la gestion et une idéologie générale de l'à peu près, voire du n'importe quoi. Lorsque que je me suis retrouvé à la tête des Alliances françaises du Guatemala au début de 1981, dans un pays en guerre, ruiné, à deux heures des Etats-Unis, soudainement seul représentant d'un pays socialiste auprès d'une dictature militaire particulièrement sanguinaire, une telle posture était inacceptable : c'était pourtant celle qui avait cours ! L'enseignement y était délivré par des marginaux en déshérence, la qualité n'était pas assurée, le projet stratégique était absent, le laxisme général et le

---

management se résumant en un long hululement « augmentez notre subvention.... ».

A chaque fois qu'il me fut donné l'occasion de m'exprimer, je soulignai ce qu'était à mes yeux la « formule gagnante » que représentait la forme associative de mise en œuvre des politiques publiques : la combinaison de la puissance politique de l'Etat et sa hauteur de vision stratégique avec le dynamisme entrepreneurial privé qu'est l'association. L'intérêt de la formule des Alliances françaises est qu'elles ne reçoivent que très peu de subventions, essentiellement par le salaire de l'équipe dirigeante et de quelques professeurs, ainsi que pour les activités culturelles. De ce fait, elles doivent vivre de la vente de leurs produits. Comme elles prennent la forme d'associations de droit local, administrées par des nationaux du pays d'accueil, le marketing est ainsi pris en charge par les clients et le produit « langue et culture française » se vend au travers de la promotion de la culture nationale, chaque Alliance étant de fait une maison de la culture locale.

Ces associations étaient en crise profonde à mon arrivée, dans un contexte politico-économique dégradé par la guerre civile et la paupérisation. Trois ans après, elles avaient une offre de services, un portefeuille de prestations équilibré selon les principes de la matrice du BCG, les salaires avaient été augmentés, le personnel, renouvelé, avait de réelle possibilité de qualification et le rayonnement institutionnel affirmé, grâce une démarche marketing qui faisait de la francophilie un des derniers points de rencontre des parties en conflit et un incubateur pour les futures élites du pays.

Cette expérience m'a réellement converti à la gestion : comment mettre une technologie, neutre par nature, au service d'une finalité qui, par nature aussi, ne l'est pas ? Ce travail aboutit à la publication de « Managez vos associations ! » en 1992, qui reste à ce jour un des rares manuels de management associatif, le *Strategic Marketing of Non Profit Organisations* de Kotler et Andreasen n'ayant jamais été traduit en français. Il s'agissait de mettre à disposition des associations un outil simple de management, approprié à leur modèle d'activité et assis sur les meilleures pratiques du management.

## C. La question du sens

Dans cet ouvrage je définissais le management comme l'ensemble des techniques nécessaires pour atteindre un but. Alors que la littérature concernant les associations se concentrait principalement sur les aspects

juridiques de la gestion associative, je me centrais sur la finalité sans laquelle une association n'est plus qu'une structure budgétivore qui ne fonctionne que pour elle-même, magnifique exemple de la loi de Parkinson, jusqu'à devenir, selon l'excellente expression de Pierre-Patrick Kaltenbach (1996), des « associations lucratives sans but ».

L'association sans but lucratif (ASBL) offre un merveilleux terrain d'étude au gestionnaire : la sanction ultime de son efficacité est sa disparition, à tout le moins une révision radicale de sa finalité stratégique, quand le problème qu'elle est sensée traiter l'aura été. Un tel raisonnement affronte de manière radicale la logique du « *plus de moyens* » sensés définir par eux-mêmes l'atteinte d'une finalité considérée comme auto-évidente. Je posais même dans cet ouvrage, de manière totalement intuitive, le principe d'une « courbe de Laffer » du subventionnement : au-delà d'un optimum, tout franc marginal de subvention diminuait l'efficacité de l'association.

C'est dans la lecture de la Règle de saint Benoît que je trouvais ce qui me semblait être une solution possible pour réconcilier les dimensions hétérogènes d'une organisation. Au sortir des âges noirs consécutifs à l'effondrement des structures sociales du monde romain, saint Benoît, en posant les bases du monachisme, écrit en fait le premier ouvrage de management des organisations. Il condamne la pratique des moines gyrovagues et sarabâtes qui ne savent pas conjuguer vie temporelle et vie spirituelle, les confondant l'une l'autre. Benoît, faisant preuve d'une grande connaissance de la psychologie humaine va fonder sa Règle sur le principe « *ora et labora* », soit la conjugaison de l'élévation de l'esprit et de la gestion de la contingence.

Les premiers mots de la Règle sont « *Ecoute l'enseignement du maître...* » : Benoît nous dit donc clairement que le sens est premier, que l'organisation ne saurait être sa propre finalité. La Règle définit ensuite les principes de régulation de la vie en communauté et les principes d'organisation du travail chacun sait ce qu'il doit faire avec une répartition des tâches individuelles et un roulement pour les tâches d'intérêt général.

Mais surtout Benoît est le premier à définir le rôle de ce que l'on appelle aujourd'hui le « manager » : le Père abbé. *Abba*, père, l'abbé est un père qui n'est pas paternaliste. Il est porteur du sens mais n'est pas le sens et assure le dialogue quotidien entre la terre et le ciel, éclairant la grisaille de la contingence terrestre de l'infinitude du ciel. Il est « au service » "*une fois nommé, l'abbé saura qu'il doit servir et non asservir*". Il doit donc remplir sa

---

mission et accompagner ceux qu'il dirige dans l'accomplissement de la leur". Benoît fixe une mission à l'abbé « *tu prêcheras plus par les actes que par la parole* », soulignant que la légitimité ne vient ni de l'activisme, ni du seul magister du verbe mais du lien et de la cohérence entre message et comportement. S'il décide, *in ultima ratio*, seul c'est après pris l'avis de tous "chaque fois que des affaires importantes devront être traitées au monastère, l'abbé convoquera toute la communauté et dira lui-même de quoi il s'agit. Après avoir entendu l'avis des frères, il réfléchira et fera ce qu'il juge le plus utile».

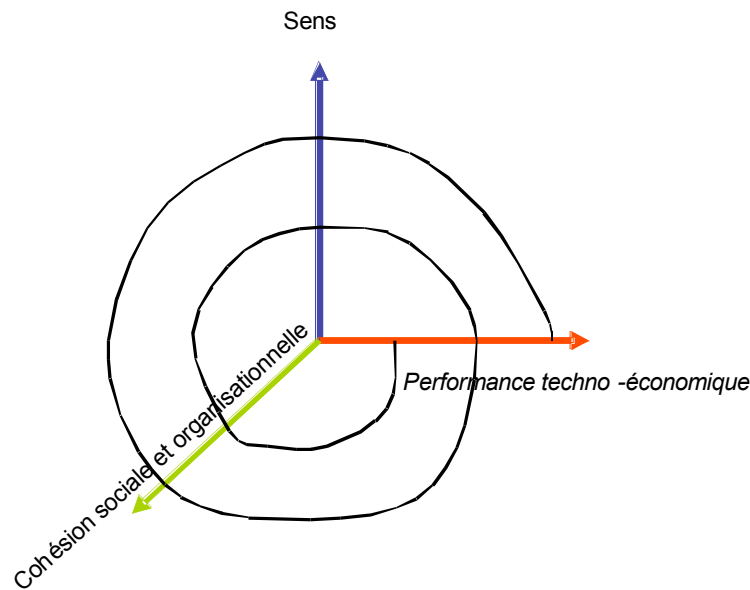
Il fallait donc être productif pour assurer la nourriture de la communauté et le bien commun de l'environnement (ce furent les défrichements et les progrès de l'agriculture propagés par les monastères), la sécurité (un monastère est fortifié). Il fallait gérer une communauté d'hommes aux caractères et aux compétences différentes "se pliant aux caractères multiples et en s'adaptant à tous selon les dispositions et l'intelligence de chacun", définir les règles de vie et, naturellement, la régulation de la transgression des règles de vie. Cela prend certes parfois un aspect hors d'âge chez Benoît qui consacre de longs développements à la pratique des châtiments corporels, mais qu'invente-t-il d'autre que ce que l'on appelle aujourd'hui le « coaching » au travers du principe de « correction fraternelle » ? Enfin, le sens ne fait sens que s'il est vécu et incarné dans la vie réelle que, par là-même, il élève vers cet « esprit héroïque » dont Adam Smith déplorait la disparition avec le développement de l'esprit commercial.

Le tout se résumant dans un modèle simple d'usage<sup>3</sup>, que j'utilise toujours aujourd'hui et dont la pertinence empirique ne s'est jamais démentie :

- La performance techno-économique est représentée sur un **axe rouge** : elle ne fait pas sens en elle-même, mais est indispensable au fonctionnement du système.
- La cohésion sociale et organisationnelle est représentée sur un **axe vert** : elle assure la fluidité et la stabilité du système en permettant la circulation de l'information et l'incarnation de la règle dans le quotidien.
- Le sens est représenté par un **axe bleu**, comme il se doit, vertical.

---

<sup>3</sup> Je dois beaucoup à René Robin, qui dirigeait alors le laboratoire d'innovation sociale de Kodak, pour cette approche tridimensionnelle du management.



D'autres modèles managériaux, comme le modèle de Blake et Mouton (1964), ont représenté l'organisation sous deux dimensions, l'axe techno-économique et l'axe relations sociale, faisant de la performance et du sens la bissectrice.

Il n'en est rien dans ce modèle<sup>4</sup> où le sens est une propriété émergente dans la conscience des membres de l'organisation. Que le sens soit propriété émergente implique qu'il soit une propriété collective et que donc le manager ne soit pas sur l'axe bleu mais sur l'axe vert : « tu es le gardien de la Règle mais pas la Règle ». C'est ce qui donne son caractère dynamique à ce modèle : la communication entre ces trois dimensions crée un flux ascendant vers le sens qui apparaît ainsi comme un facteur de négentropie au sein d'un cycle autorenforçant :

- La performance est la brique de base de toute organisation humaine, mais elle ne fait pas sens ;
- Elle n'est pérenne que si l'organisation garde sa cohérence qui est fondée sur sa cohésion sociale ;

---

<sup>4</sup> La pyramide de Maslow pourrait être représentée de la même manière par l'accumulation de trois couches rouges, vertes et bleues. Mais c'est un édifice statique ou, de plus, le rôle du manager n'apparaît pas.

---

- Cette cohérence n'est pas une finalité en elle-même (ou alors on a affaire à une mafia) mais a pour but et est renforcée par l'élévation humaine.

Cette approche est bien sûr une machine à se fâcher avec tout le monde : avec la gauche qui vous reprochera d'être un valet du capital, et avec la droite qui, avec le retour en force des idées libertariennes dans les années 1980 procédant d'une supposée lecture, en tout cas erronée, d'Adam Smith, considère que tout cela est du baratin et que l'intérêt matériel suffit largement pour faire fonctionner le tout.

Il est en tout cas totalement approprié aux ASBL pour éviter qu'elles soient soit inefficaces, soit déviennent, à l'image des moines gyrovagues que critiquait Benoît, des ALSB (associations lucratives sans but).

Peu d'auteurs ont vu ce que le management associatif pouvait apporter à l'entreprise, mais non des moindres : Kotler pour le marketing, mais surtout Peter Drucker qui y verra une excellente source de formation au leadership et à l'innovation sociale.

## D. Le bien commun et l'entreprise

*« Voilà les désavantages de l'esprit commercial. Les esprits des hommes sont contractés et rendus incapables d'élévation, l'éducation est méprisée ou à tout le moins négligée, et l'esprit héroïque est presque totalement étouffé. Remédier à ces effets devrait être un objet digne d'une sérieuse attention »*

*Adam Smith, Lectures on Jurisprudence, 1778*

C'est l'association sans but lucratif qui me mena à l'entreprise à but lucratif. Les grandes entreprises qui avaient soutenu le développement de l'Association française des cercles de qualité (AFCERQ), animée par les gourous de « *l'entreprise du troisième type* », Georges Archier et Hervé Sérieyx, se trouvèrent confrontées à l'état de faillite de l'association. Ignorant tout de cet objet managérial qu'était une association, je me vis confier par les directions générales de SOLLAC (Usinor) et de PEUGEOT le soin de liquider et d'étouffer l'affaire. Mission qui fut accomplie.

Les enseignements managériaux en sont intéressants :

Le directeur de l'AFCERQ, Gilbert Raveleau, écrivait dans la préface d'un manuel qualité « on entre en qualité comme on entre en religion ».



Toutes les dérives de l'AFCEQ sont contenues dans cette phrase : l'outil (la qualité) devient la finalité qui pré justifie toutes les actions. L'organisation se confond avec la finalité : si la cause est juste, les moyens sont bons, mêmes, ce qui fut le cas de l'AFCEQ, quand ils deviennent frauduleux. Le système est auto justifié. Pour revenir à notre modèle tridimensionnel, le manager s'est mis sur l'axe bleu, celui du sens, devenant le gourou porteur de la parole. Dès lors toutes les dérives sont possibles car le système perd toute capacité de regard et de critique sur lui-même.

Les représentants des grandes entreprises qui siégeaient au conseil d'administration de l'association n'ont rien vu venir. L'association leur apparaissait comme une zone d'extraterritorialité managériale qui n'obéissait pas aux mêmes principes qu'une organisation normale. J'ai depuis retrouvé ce phénomène : les associations professionnelles sont souvent des zones de défolement où la rigueur de gestion de l'entreprise n'a pas à entrer, où tout l'irrationnel réprimé dans le quotidien de l'entreprise peut s'exprimer. Les professionnels administrateurs de ces associations s'opposent même fréquemment à ce qu'on y introduise de la rigueur de gestion au motif que l'association est quelque chose de « différent », sans trop savoir dire en quoi, et doit le rester.

Ces visions sont fausses. La confusion de tout avec tout ouvre la voie à l'irresponsabilité la plus totale sur fond d'escroquerie idéologique. Or, comme l'a fort bien remarqué Peter Drucker (*in* Rochet, 1992), l'ASBL peut apporter beaucoup à l'entreprise : elle doit avoir un but lointain qui transcende la gestion et fait lever le nez des managers de l'obsession des *quarterly results*, et pose, en interne, la question des valeurs qui fédèrent les membres de l'organisation et, en externe, celle de la valeur produite qui légitimise l'organisation : au-delà de la mise en commun du bien et de la production, il y a le *bien commun* qui assure la cohésion de l'organisation et lui donne sa raison d'être.

C'est à cette époque que la sortie du mode de gestion et d'organisation de l'entreprise taylorienne était fortement remise en cause. La productivité de l'organisation du travail basée sur la parcellisation des tâches était entrée dans une phase de rendements décroissants, avec une croissance des coûts de coordination sans contrepartie sur la productivité. On était parvenu à la phase terminale de la courbe en S qui représente traditionnellement les cycles technologiques (Starr, 1988 :140). Dans le nouveau cycle technologique, l'organisation du travail devait se centrer

---

sur l'auto-coordination des processus. Ce furent les changements impulsés par l'école sociotechnique qui permirent la transition d'un management basé sur « un homme – un poste » à « une équipe – un système ». Cette autonomie dans le travail supposait bien sûr un partage des finalités stratégiques entre la direction générale et les salariés.

Mon entrée à la direction générale de SOLLAC Usinor en 1989 allait me fournir un terrain d'expérimentation de premier choix. En 1986, l'entreprise était pratiquement ruinée, tout en conservant un outil industriel de haut niveau, grâce aux investissements publics. En 1990, elle faisait plusieurs milliards de francs de bénéfices, principalement dus au redressement de la branche produits-plats qu'était SOLLAC. La méthode appliquée par son président, Edmond Pachura, a été une réingénierie massive des processus en utilisant les méthodologies de la qualité. Il a fixé à l'entreprise un objectif de réduction de ses coûts de 40% qui obéissait à une triple logique :

- Tout d'abord, il affichait une volonté claire de rupture avec l'ancien management qui avait laissé filer les coûts dès lors que la subvention de l'Etat comblait les pertes.
- Il ne pouvait être atteint en « faisant des économies » de manière classique, mais supposait de repenser l'ensemble des processus de production, dans la lignée de ce qui avait été fait dans l'automobile sur les chaînes de montage de la 205 à Sochaux sous la direction du Colonel Perrier, directeur de l'usine, et à Douai pour la Super 5, sous la direction d'Edmond Pachura.
- Enfin, et surtout, un tel objectif ne pouvait être atteint sans une forte adhésion du personnel à un projet partagé.

D'un management technocratique, il a donc fallu passer à un management par le leadership mettant au premier plan l'adhésion des personnels. Ne connaissant strictement rien à l'acier au jour de mon embauche, c'est précisément cette qualité qui me valut d'être propulsé au quartier général d'une entreprise composée exclusivement, de polytechniciens, de centraliens et autres cohortes d'ingénieurs. Le seul moyen de se bâtir une légitimité dans un tel environnement est de jouer la carte de l'incompétence technique en entrant dans un cycle vertueux d'apprentissage qui permettra de relier la charrue aux étoiles, le travail de l'atelier à la vision stratégique.

On a beaucoup écrit sur « l'inversion de la pyramide », l'entreprise devait désormais reposer sur l'intégration de l'ensemble de ses valeurs par l'opérateur de base. SOLLAC aura été à cet égard un merveilleux

laboratoire et une réussite économique et sociale totale. Non seulement elle a été redressée sur le plan industriel et économique, mais est devenue un modèle social de développement où les patrons faisaient leurs métiers de patrons et les syndicats ouvriers leurs métiers de défense des intérêts des salariés. De sorte que c'est sans doute l'une des seules firmes à avoir signé avec la CGT un accord d'entreprise dont le premier objectif était « gagner de l'argent ». Edmond Pachura était d'origine prolétarienne et savait ce qu'était la lutte, qu'elle faisait partie de la vie, respectait les salariés, un respect qui se traduisait par un dialogue sans concession pour trouver un équilibre entre développement de l'entreprise et développement des femmes et des hommes qui la composaient. SOLLAC fut une des premières entreprises à pouvoir signer un accord d'annualisation du temps de travail (34 – 44 h 00) qui correspondait à la saisonnalité de la production de l'acier. En quelques années nous avons fait une de ces entreprises « bâties pour durer » selon le titre du livre de Collins et Porras sur les entreprises guidées par les valeurs.

Nous avons ainsi pu mettre en œuvre des leviers prodigieux de mobilisation des hommes, qui se résume en deux principaux : les valeurs et le charisme.

Dans ces périodes calmes qui s'instaurent dans les grandes entreprises quand seuls les bureaux des dirigeants restent allumés, nous discutons du point de savoir ce qu'il pouvait advenir si toutes les technologies sociales que nous avons développées tombaient entre de mauvaises mains. Le pire<sup>5</sup>.

Car que veut dire « avoir des valeurs » ? Tout le monde a des valeurs. Comme l'a fort bien analysé Allan Bloom (1987), les nazis et les communistes en avaient, la mafia, les maquereaux et les chefs de bande en ont. On a découvert le rôle des valeurs dans l'entreprise quand on a découvert que l'inspiration comptait désormais plus que la transpiration. Un compte d'exploitation ou un processus sous ISO 9000 ne font pas rêver. On attend donc des managers qu'ils fassent rêver, qu'ils aient, selon ce terme devenu passe-partout, du « charisme ». Qu'est-ce qu'un leader charismatique ? Le modèle qu'en a défini Max Weber est à cent lieues du dirigeant rationnel et technocratique qui apparaît avec les classiques, fondant sa pratique sur une connaissance rationnelle qu'il considère vraie

---

<sup>5</sup> Le pire advint effectivement avec le sacrifice de l'entreprise au nom du mythe du libre-échange et de la disparition de l'Etat-Nation dont j'ai analysé les méfaits dans « L'innovation, une affaire d'Etat » (2007).

---

---

parce que dérivée des « lois de la nature ». Son leader charismatique était là pour compenser son modèle de rationalité bureaucratique mais aussi la fadeur du bourgeois allemand qui avait perdu l'esprit entreprenant des temps héroïques, celui de l'éthique protestante. Cet idéal type se serait sans doute pour lui incarné beaucoup plus dans un De Gaulle qui remédiait à « l'esprit de Vichy » du bourgeois français que dans un Hitler qu'il aurait méprisé. Weber, bien qu'athée, présente, dans la lignée de son analyse de l'éthique protestante, l'énonciation de valeurs comme la forme humaine de la grâce de Dieu. Les valeurs ne se fabriquent donc pas, pas plus que le charisme ne s'apprend dans des séminaires de management.

Les valeurs sont ce qui rend une vie digne d'être vécue. Elles ne procèdent pas du rationalisme, comme le prétendent le positivisme et l'hégélianisme, et n'impliquent pas l'épreuve du nihilisme face à un monde désenchanté, où la création de nouvelles valeurs s'effectuera dans la lutte pour la vie comme le prôna Nietzsche et plus encore Carl Schmitt.

Une telle approche est aujourd'hui conceptualisée dans le management au Canada et au Québec par la notion de « *servant leadership* » qui apparaît sous la plume de Robert Greenleaf en 1970<sup>6</sup>. Greenleaf, tout en reprenant la notion de leader charismatique chez Weber, la précise en mettant l'accent sur le service : le leader est là pour servir et non se servir d'autrui. Sa conduite est fondée sur l'éthique soit le jugement personnel qu'il porte sur une situation précise à partir d'un corpus de normes partagées pour donner du sens à sa vie et à ses décisions.

C'est une piste de recherche évidemment prometteuse pour le management et pour le management public particulièrement où la notion de service est centrale. Elle n'en est pas moins délicate à gérer car difficile à caractériser et plus encore à mesurer. Je reviendrai sur ces points dans mon mémoire scientifique ci-après.

Dans la pratique, ce fonctionnement de l'entreprise en pyramide inversée, animée par un leader « au service », ressemble fort à la maïeutique socratique. Le rôle du manager est de poser des questions, de mettre des

---

<sup>6</sup> Greenleaf a été inspiré par le roman *Journey to the East* d'Hermann Hess où il aurait trouvé une première représentation de ce qu'il entend par un leader servant (*servant leader*) : « *The central figure of the story is Leo, who accompanies the party as the servant who does their menial chores, but also sustains them with his spirit and his song. He is a person of extraordinary presence. All goes well until Leo disappears. Then the group falls into disarray and the journey is abandoned. They cannot make it without the servant Leo. The narrator, one of the party, after some years of wandering, finds Leo and is taken into the Order that had sponsored the journey. There he discovers that Leo, whom he had known first as servant was in fact the titular head of the Order, its guiding spirit a great and noble leader.* » (Greenleaf, cité dans Spears 1998, p.15-16)

situations en problème et de laisser s'organiser le débat pour qu'émergent des solutions. C'est ce débat qui fait émerger les valeurs partagées. Ce n'est pas « de la comm' », soit un message préfabriqué confié à des « communicants » où le média devient le message, selon la formule de MacLuhan. Par exemple, sur un site industriel, nous avons découvert qu'un responsable qualité apparemment très actif, ne faisait en pratique rien d'autre que de la « comm' ». Il avait pris pour slogan « Ici, quand on le dit, on le fait », mais dans la pratique le message s'était confondu avec le media et cela donnait « puisqu'on l'a dit c'est qu'on l'a fait, ce n'est donc plus à faire ».

J'ai eu la chance à SOLLAC de pouvoir apprendre toute la panoplie d'outils de management disponibles : assurance qualité, TQM, réingénierie des processus... Mais ce qui a fait la performance de cette expérience, c'est de poser la question du bien commun, des valeurs partagées, de ce qui faisait sens. Dans une culture d'ingénieur qui raisonnait en tonnes produites, la compréhension que les leviers de la performance étaient dans l'immatériel avait fait son chemin.

J'ai toujours travaillé dans des entreprises à très forte culture technique où ma légitimité est venue de mon incompétence technique, ce qui m'a facilité la tâche pour m'en abstraire pour lui donner du sens. Cela ne revient nullement à nier la technique, il faut s'y investir, se mettre à l'école du technico-commercial que l'on va désormais non seulement charger de traiter les incidents techniques autour des produits livrés, mais surtout d'observer l'évolution des process des clients.

Il s'agit de « *relier la charrue aux étoiles* » selon la formule de Sean O'Casey, soit chercher l'innovation dans les marges, à détourner le modèle pour l'enrichir pour constater à la fin si le champ est mieux labouré.

## **E. Affirmation d'une posture épistémologique**

Tout cela reste empirique et, à moins de tomber dans le positivisme, laisse de côté la question de la vérité : une pratique de gestion peut-elle s'appuyer sur une théorie vraie ou doit-elle en rester aux généralisations des pratiques empiriques produites par le *benchmarking* ?

Elle se posa crûment avec mon entrée dans la profession de consultant que j'ai exercée 10 ans, essentiellement, pour les activités que j'exerçais directement, dans l'industrie lourde. Ma première mission, en quittant

SOLLAC fut d'assurer la transition de PSA vers un management par projet de la conception et du développement des véhicules. PSA sortait du conflit social violent qu'a été la grande grève de 1989 et c'est sur mes qualités de managers que je me suis vu confier la mission de rétablir le dialogue social entre la direction des études et l'encadrement. Après quelques mois d'enquête auprès des cadres et des ETAM, et l'animation de plusieurs groupes de résolution de problèmes et la lecture de la littérature qui commencerait à être produite sur la mutation de l'industrie automobile (Clark et Wheelwright, 1993, Clark et Fujimoto, 1991, Womack et alii, 1990), je pus convaincre la direction des études qu'il ne s'agissait pas seulement d'un problème de rétablissement d'une communication sociale malmenée par un conflit social mal géré, ni même d'une simple évolution du style de management, conçu comme un expédiant apportant lubrifiant et anesthésiant, mais d'un réel changement de paradigme dans la conception même des véhicules et donc dans l'organisation du travail.

Mon discours fut entendu grâce à ma position de consultant qui me donnait beaucoup plus de liberté de parole qu'on peut en avoir au sein d'un comité de direction où chaque collègue vous soupçonne de vouloir faire avancer vos intérêts aux dépens des leurs. Mais il fut aussi entendu parce que j'ai très vite compris que je travaillais désormais dans une entreprise protestante : le lecteur en sera peut-être étonné mais ça changeait beaucoup de choses. Historien, j'avais étudié la naissance du protestantisme et avais en mémoire la relecture par Luther des Epîtres de Paul aux Romains et aux Corinthiens d'où il avait tiré sa distinction fondamentale entre rachat par la foi et rachat par les œuvres qui est à la base du protestantisme. L'écart de culture entre ce que j'avais pu connaître à SOLLAC et sa culture lorraine catholique et dans le service public, qui est de fait celle d'un catholicisme laïcisé, était patent. Je délaissais donc ma collection d'ouvrages de management et de gestion de projet pour me replonger dans la lecture de saint Paul. La culture Peugeot est une culture protestante : ce n'est pas la quantité de travail qui compte, mais la capacité de remise en cause et d'apprentissage dans un sentiment de loyauté et de dévouement à l'entreprise. C'était profondément différent de SOLLAC et plus encore du service public où dire « j'ai beaucoup travaillé » exonère d'avance de toute critique et bloque tout processus d'apprentissage.

Je trouvais donc une entreprise dont les relations sociales étaient on ne peut plus obsolètes, mais qui recélait une capacité d'évolution assez extraordinaire, qu'elle avait d'ailleurs déjà entamée, dans son métier « production », sous la direction du colonel Guy Perrier qui, directeur de

L'usine de Mulhouse, avait complètement reconfiguré le processus de production à l'occasion de la sortie de la 205 au début de la décennie 1980. L'approche systémique qui avait commencé à s'installer sur les chaînes de production (tant à Sochaux, Mulhouse qu'à Rennes) se devait maintenant de gagner la conception véhicules.

Ce faisant on touchait au cœur même du modèle culturel de l'ingénieur.

### ***E. 1. Pourquoi le droit de dire n'importe quoi est-il mieux défendu que le droit de dire que l'on dit n'importe quoi ?***

L'engouement pour la systémique et la rupture avec les modèles linéaires fit naître quantité de gourous renversant des pyramides, aplatissant les triangles et dessinant force boîtes reliées par une multitude de flèches à double sens. L'intérêt pratique des gourous est dans leur capacité à traduire des réalités complexes dans des messages simples, mais où commencent les « redoutables simplifications » dénoncées par Watzlawick ? (Watzlawick, Weakland & Fisch, 1975). Au nom de la destruction des anciens modèles rationalistes, on en venait à nier, dans la lignée de Feyerabend (1979), le rôle même de la raison. Le rationalisme de l'ingénieur était centré sur les boîtes et leur agencement selon un ordre optimal. Il s'agissait maintenant d'intégrer les apports des sciences de la conception développées par Herbert Simon : dès lors qu'un système est ouvert il n'y a pas d'optimum et tout équilibre est en interaction avec son environnement. Or, au nom de la « post-modernité » se déclencha une offensive contre toute forme de rationalité au nom du relativisme cognitif le plus absolu. On prenait appui sur la mécanique quantique pour montrer que le réel n'était qu'illusion, bref, pour reprendre l'expression de Jacques Bouveresse, « *le droit de dire n'importe quoi devenait mieux défendu que le droit de dire que l'on dit n'importe quoi* ». Au nom d'analogies douteuses avec le théorème de Gödel, la relation d'incertitude d'Heisenberg, la théorie du chaos, la science devenait un alibi pour des démarches qui se prétendaient à l'abri de toute critique. Au scientisme positiviste succédait un nouveau scientisme relativiste. L'ouvrage ravageur et salutaire de Sokal et Bricmont (1996) contre cette invasion du relativisme cognitif remit les choses à leur place.

Il est clair que face à un tel désordre de la pensée, les démarches empiriques que j'avais adoptées jusqu'alors ne pouvaient plus fonctionner : c'est à la culture sous-jacente à la pratique de l'ingénieur qu'il fallait s'attaquer.

---

---

Non, il n'y avait plus de modèle optimal. Oui, les propriétés essentielles d'une automobile étaient des systèmes virtuels (la sécurité, le confort) émergent de l'interaction de systèmes physiques. Mais néanmoins dans cette systémique il n'y avait pas que des flèches à double sens reliant des boîtes au contenu incertain, mais bien des relations modélisables entre des sous-systèmes physiques bien réels (groupe moto-propulseur, liaison au sol, habitacle...) et, s'il y avait des phénomènes chaotiques, ceux-ci obéissaient à la fois aux principes du déterminisme et de l'incertitude et pouvaient être modélisés.

Si le cartésianisme rationaliste ne fonctionnait plus, il n'en constituait pas moins la référence épistémique de la culture de l'ingénieur et l'offensive du relativisme ne pouvait que créer une réaction de rejet et un retour aux « valeurs sûres ». C'est donc à la constitution d'un nouveau bagage culturel qu'il fallait s'atteler.

Le problème se posait sur deux plans :

- Celui du statut de la vérité et donc de la démarche épistémologique : Puisque l'esprit de géométrie cartésien ne fonctionnait plus pour innover dans la conception de la conception des véhicules, sur quelle théorie s'appuyer pour concevoir une nouvelle conception de la conception ?
- Celui de la pragmatique, soit l'aller-retour entre la théorie et l'expérience empirique. Dans le langage commun, le pragmatisme est souvent réduit à l'expérience empirique et se confond avec l'induction et son rejet de toute théorie de référence.

La pragmatique de Charles Sanders Peirce, au contraire, est l'art d'établir un rapport entre le sens des concepts et leurs conséquences pratiques, selon sa formule « *Considérer les effets pratiques que nous pensons pouvoir être produits par l'objet de notre conception. La conception de tous ces effets est la conception complète de l'objet...* ». Peirce est un réaliste, c'est-à-dire qu'il considère que la réalité existe indépendamment des représentations que nous en avons et que nous pouvons en apprécier la valeur par la conséquence de nos actions. Peirce est le premier critique radical de Descartes<sup>7</sup> en remettant en cause le dualisme entre le corps et l'esprit au profit de la notion de système de relations entre des individus et leurs expériences. Y interviennent trois composantes : la structure formelle d'une relation, ou *syntaxe*, qui est de l'ordre de la logique mathématique, le sens donné à

---

<sup>7</sup> Dans la philosophie contemporaine, car Descartes a été vivement critiqué de son temps par Gianbattista Vico dans ses *Principes d'une science nouvelle* qui est une condamnation radicale de l'esprit de géométrie cartésien.



cette mise en relation, ou *sémantique*, qui est de l'ordre de la philosophie, et le rapport de l'individu-utilisateur à la succession de signes produits dans la relation, soit la *pragmatique* qui est de l'ordre de la psychologie.

L'ingénieur savait raisonner sur des objets, des substances simples ayant une réalité tangible que l'on peut assimiler aux monades de Leibniz. Pour entrer dans une dynamique de conception de systèmes complexes il faut introduire la dimension pragmatique qui est celle de la relation des artefacts créés par l'ingénieur avec leur environnement et leurs utilisateurs. Le point de vue monadique permet l'explication causale, la recherche du « pourquoi ». Le point de vue pragmatique introduit une autre dimension : celle du « quoi », la compréhension de ce qui se passe ici et maintenant et qui suppose un but. Causalité et téléologie doivent donc se conjuguer, à la manière du *disegno* de Léonard de Vinci :

*« Le disegno est d'une excellence telle qu'il ne fait pas que montrer les œuvres de la nature, mais qu'il en produit des formes infiniment plus variées. Il surpasse la nature parce que les formes élémentaires de la nature sont limitées, tandis que les œuvres que l'œil exige des mains de l'homme sont illimitées. »*

Il s'agit de comprendre pour faire et de faire pour comprendre et non de s'en tenir à une rationalité devenue immuable car prétendant avoir compris la nature : « *Nous ne sommes point sur terre pour annuler le mystère du monde, mais au contraire pour le créer et le compliquer, en rajouter. Pour que la Nature s'y perde! Quand on y regarde bien, on voit que c'est le grand œuvre de la science* » (Paul Valéry).

Pour l'ingénieur travaillant dans une organisation taylorisée, le seul point de vue possible est le point de vue individuel, le point de vue monadique. Du point de vue du système complexe émergent qu'est la conception d'un objet technologique, la pragmatique et la relation deviennent essentielles pour définir ce qui est réel et ce qui est vrai.

Pour introduire cette dimension nouvelle dans la culture de l'ingénieur, la voie prise fut celle d'un cycle de conférences de philosophie et de physique non-linéaire regroupant tous les ingénieurs de la direction de la recherche et des affaires scientifiques. Ces apports étaient immédiatement intégrés dans des ateliers de résolution de problèmes et il m'appartint de rédiger des notes de synthèses sur les approches nouvelles en matière d'innovation : qu'est que le nouveau ? Comment émerge-t-il ? Quel lien entre innovation dans les *contenus* (la technique), les *processus* (l'organisation du travail et l'équipe de recherche) et le *sens* (le projet

---

---

d'entreprise, la vision de l'objet technologique «véhicule» dans son environnement) ? (on retrouve ici les trois dimensions de mon modèle de la page 31). Les matériaux académiques dont nous disposions n'étaient pas directement accessibles à l'ingénieur (principalement les travaux de Jean-Louis Le Moigne et de Herbert Simon) ce qui m'a confronté directement à l'intégration de la recherche académique dans la culture professionnelle des praticiens, thème que j'ai développé dans les Cahiers de recherche du Cigref 2005 pour la recherche en SI et son intégration dans la pratique des DSI.

J'étais ainsi entré dans la problématique de recherche qui est aujourd'hui la mienne : faire de la connaissance épistémique issue de la recherche la ressource pour stimuler l'innovation dans des milieux professionnels où elle est bridée par la culture technique qui se limite à la reproduction empirique d'un même bagage culturel, qu'il s'agisse de celui de l'ingénieur ou du fonctionnaire.

Mon association avec le professeur Roger Miller au Canada au sein de la firme SECOR, que j'avais rejoint sur la base de son projet de fonder une pratique de conseil sur la recherche, m'a définitivement fait basculer dans ce monde académique: Benjamin Coriat à Paris XIII m'a proposé de venir créer un DESS de conseil en entreprise, puis, ayant parallèlement réintégré la fonction publique, je m'orientais, parallèlement à mes recherches sur l'innovation par le SI que je menais dans le cadre du CIGREF, vers la recherche en management public, où, somme toute, la problématique reste la même avec une dimension de complexité supplémentaire : comment faire du neuf avec vieux ?

## **E. 2. Comment et pourquoi je suis devenu constructiviste ?**

*“L'histoire, pas plus que la nature, ne peut nous indiquer ce qu'il faut faire. C'est nous qui y apportons un but et un sens. Les hommes ne sont pas égaux mais nous pouvons décider de combattre pour l'égalité des droits. Nos institutions sociales ne sont pas rationnelles, mais nous pouvons tenter de les rendre plus rationnelles. Nous pouvons faire un effort semblable en ce qui concerne nos réactions et notre langage, dans lesquels le sentiment l'emporte trop souvent sur la raison. Le langage doit être pour nous, avant tout, un instrument de communication rationnelle. C'est à nous qu'il revient, en définitive, de choisir les buts de notre existence, d'en fixer les objectifs.”*

*Karl POPPER, La société ouverte et ses ennemis*

Revenons à notre questionnement initial : comment une posture épistémologique émerge-t-elle chez un « vieux » chercheur, c'est-à-dire chez un professionnel qui vient à la recherche avec un important bagage empirique ce qui est logiquement le lot des sciences de gestion. Est-ce un handicap ou une opportunité ? Va-t-on demander au praticien de faire fi de son passé pour retrouver une virginité cognitive mythique débarrassée d'une connaissance désordonnée qui n'a pas été acquise selon les canons académiques ? Comment vont se rencontrer la rigueur épistémologique d'une démarche de recherche et le bouillonnement d'idées, voire de « recettes », accumulées par le professionnel ? Le professionnel va-t-il devoir se plier aux injonctions de la « police académique », pour reprendre une expression de Jean-Louis Le Moigne ?

Lors d'un entretien de recrutement dans une grande université parisienne, mon interlocuteur me dit « Monsieur, vous avez un CV impressionnant qui atteste d'une réelle expérience pratique : les professeurs détestent cela ». Laissons de côté la question du corporatisme de toute profession qui voit d'un mauvais œil ceux qui n'ont pas suivi la même route qu'eux pour creuser la question concrète qui s'est posée (et se pose encore) à moi : comment gérer son vécu professionnel dès lors qu'il est immanquablement constitutif de la base d'expérience sur laquelle on va travailler ? L'expérience professionnelle est-elle le « terrain » dont parle les sciences de gestion ? Comment alors avoir un regard scientifique sur une réalité dont on est acteur ?

Baumard (1997) formule deux propositions en ce qui concerne l'émergence d'une posture épistémologique chez le jeune chercheur : 1) la variation de la sensibilité épistémologique du chercheur est le produit d'un arbitrage entre les coûts de sortie du système d'interaction dans lequel se déroule le processus de recherche et l'intérêt d'une déférence à la sensibilité épistémologique dominante portée par ce même système d'interaction, et 2) les ajustements de type I (au sens de Watzlawick) sont moins coûteux que les changements de type II mais peut mener à des incohérences épistémologiques. Et Baumard de déplorer l'absence de libre-arbitre laissé au jeune chercheur qui aboutit à un constructivisme de mauvais aloi qu'il qualifie de « positivisme aménagé », fruit d'un manque de tolérance et d'ouverture au dialogue. Baumard conclut son papier sur la formation progressive d'une posture épistémologique, qui n'est pas un engagement philosophique personnel mais le résultat de compromis du système d'interaction au sein duquel évolue le jeune chercheur.

---

Le professionnel qui se lance dans une démarche de recherche est-il un vieux jeune chercheur ou un jeune vieux chercheur ? La première posture est celle du professionnel qui tend à sacrifier son expérience aux rites initiatiques de la communauté académique et à faire « comme si » il était vierge de tout rapport au terrain. Cette posture, que j'ai souvent remarquée dans des ateliers et colloques (souvent justifiée par le désir de ne pas passer pour un consultant qui affiche ses expériences empiriques comme des vérités scientifiques) ne mène à rien et est un gaspillage de ressources pour des sciences de gestion dont l'enjeu est d'accroître leur capacité prescriptive. La seconde posture est évidemment la mienne : des choix épistémologiques qui se sont effectués antérieurement et que l'entrée dans une démarche de recherche de plein exercice va soumettre à une démarche de corroboration au sens poppérien. En ce sens, mes relations avec mon directeur de thèse, Philippe Hermel, ne se sont pas inscrites dans une relation d'influence sur les choix à faire mais dans une démarche de formation et de questionnement méthodologique permettant de passer de la posture « je vais vous expliquer que » du professionnel, à la posture « je vais corroborer ces hypothèses » du chercheur, et de passer de l'ouvrage de type essai, méthodologie ou histoire à un travail de fond qu'est devenu « l'innovation, une affaire d'Etat » (2007).

Ce travail m'a permis d'affiner et d'affirmer mes choix épistémologiques que je regrouperai sous le label de « constructivisme », que je résumerai brièvement, m'en étant déjà longuement expliqué et revenant sur ce sujet dans le mémoire qui suit : ce constructivisme n'est pas celui des positivistes et des rationalistes qui suppose une maîtrise parfaite de la nature par la raison humaine et qui mène à de grandes opérations comme la « construction du socialisme » ou la « construction européenne ». Pour reprendre le schéma d'analyse de Baumard, mes choix se sont forgés à partir d'une conception du monde *ex-ante* marquée par le refus du déterminisme et notamment l'influence du marxisme qui était la doctrine partagée par la plupart de mes professeurs d'histoire à la Sorbonne. Ma conception du monde *in itinere*, forgée au travers de mes expériences, m'a fait incliner vers une épistémologie poppérienne selon laquelle le monde existe en dehors de nos représentations mais ne nous est accessible que par ces représentations, que le sens n'est pas donné mais nécessite une réflexion politique (au sens aristotélicien du terme) sur la question de la bonne société. Dans le domaine de la gestion, même si 90% de notre activité est consacrée à comprendre et résoudre des problèmes techniques, ceux-ci ne peuvent trouver leur solution *in ultima ratio*, dans des questions qui interpellent le sens de notre action et notre conception du bien commun.

Dans « L'innovation, une affaire d'Etat », j'ai montré que le progrès technologique et l'arrivée d'une troisième révolution industrielle ne faisaient que donner une nouvelle acuité à cette question. Je m'étais arrêté aux frontières que questionnement philosophique auquel mène nécessairement le travail sur les organisations et les institutions. Dans le présent projet scientifique, je souhaite franchir cette frontière pour explorer, dans le domaine du management public, en quoi intégrer cette discipline dans le domaine des sciences morales est un facteur de performance.

### **E. 3. Bibliographie**

- Blake, R. et Mouton, J.S, 1964 « Breakthrough in Organization Development », HBR
- Bouveresse, Jacques, 1999, "Prestige et vertige de l'analogie, De l'abus des belles-lettres dans la pensée", Paris, Raisons d'Agir
- Greenleaf, R.K, (1977), "Servant leadership : a journey in the nature of legitimate power and greatness", Paulist Press, NJ
- Kaltenbach, Pierre Patrick, 1996, *Associations lucratives sans but*, Ed. Denoël,
- Rochet, Claude, 2007 "L'innovation, une affaire d'Etat: Gagnants et perdants de la III<sup>e</sup> révolution industrielle" L'Harmattan, Paris (édition revue, corrigée et augmentée de ma these).
- Smith, Adam, 1978, « Lectures on jurisprudence », Oxford University Press, (édition originale 1723- 1790)

---

## PROJET SCIENTIFIQUE

*"Pour ne mentionner qu'un point, le plus massif, peut-être, je dirais que l'idée de progrès était liée à celle de conquête de la nature, l'homme se transformant en maître et possesseur de la nature afin d'améliorer la condition de l'homme. Les moyens pour atteindre ce but furent la nouvelle science. Nous connaissons tous les immenses succès de la nouvelle science et de la technologie qui en est issue, et nous pouvons tous constater l'énorme accroissement de la puissance de l'homme. L'homme moderne est un géant comparé à l'homme d'autrefois. Mais il nous faut aussi noter qu'il n'y a aucun progrès équivalent en sagesse et en bonté. L'homme moderne est un géant dont nous ne savons pas s'il est meilleur ou pire que l'homme d'autrefois."*

*Leo Strauss, "Progrès ou retour", in La Renaissance du rationalisme politique classique*

L'origine de ma démarche de recherche s'explique par mon parcours et mon questionnement professionnel, très lié à un questionnement personnel, ce qui explique sans doute son hétérodoxie au regard des canons en vigueur. Ce questionnement a toujours tourné autour des questions d'évolution et de changement, que ce soit au niveau micro (l'individu dans son environnement proche), au niveau méso (les organisations), qu'au niveau macro (les institutions).

De ma formation initiale d'historien, la notion de « temps long » (Braudel) reste essentielle pour structurer une compréhension de la dynamique des systèmes. Également imprégné de l'enseignement de Marc Bloch et de l'École des Annales, je n'ai jamais pu concevoir le changement que dans le cadre d'un système global où les facteurs politiques, sociaux, culturels jouent un rôle structurant. Beaucoup plus que l'économie, notion, pour moi, vague dont la prétention à être une science totalement autonome, politiquement et éthiquement neutre, a pratiquement échoué, la technologie (au sens où la définit Joël Mokyr, soit de la connaissance) est une variable explicative beaucoup plus pertinente de l'évolution. L'influence de Hannah Arendt a, dans cette perspective, été importante pour faire ressortir le lien entre technique, technologie, rationalité,

évolution, avec le risque permanent de bifurcation vers le nihilisme d'une raison devenue son propre objet dans l'*ubris* de la technique.

Pas plus qu'un compte d'exploitation d'une entreprise, un budget public sans déficit ne fait rêver, même si l'on peut considérer que c'est un objectif pratique nécessaire. Mon expérience professionnelle dans le redressement d'entreprises dont le modèle d'affaire était dépassé et qui ont failli disparaître sous l'effet du processus de destruction créatrice schumpétérien (Sollac Usinor, PSA) m'a très tôt fait apparaître que la condition de réussite de telles transformations radicales ne résidait pas dans telle ou telle technique managériale mais dans l'existence d'un projet qui fasse sens.

Un tel projet comporte nécessairement une dimension transcendante et altruiste que je désigne dans mes travaux par « bien commun », en référence aux concepts cicéroniens puis thomistes de la philosophie politique classique. Une autre condition est que cette dimension intemporelle s'incarne dans le contexte historique, soit la dépendance de sentier qui définit la culture d'entreprise, elle-même conditionnée par l'environnement insitutionnel. Dans les entreprises qui ont réussi ces transformations, les dirigeants ont *de facto* adopté une telle approche qui a permis « d'enchanter » la technique, de donner du sens, de « relier la charrue aux étoiles ».

« Relier la charrue aux étoiles », c'est précisément définir et connecter les trois niveaux micro, méso et macro. Ayant progressivement évolué du management d'entreprise vers le management public, en identifiant leurs régularités et leurs spécificités, c'est sur cette dernière discipline, tant pour sa plus grande complexité que pour la prégnance des nécessités de l'heure, que porte le présent projet scientifique.

## A. AXES DU PROJET SCIENTIFIQUE

Dans ma thèse « L'innovation une affaire d'Etat : Piloter la réforme face à la 3<sup>e</sup> révolution industrielle », j'ai mis en tension évolution de la technologie comme axe structurant de la transformation des sociétés et évolution de l'Etat. Les points saillants de ma thèse faisaient ressortir que :

---

- Aucune société ne s'est développée sans institutions et donc sans Etat.
- L'incapacité du cadre institutionnel à évoluer pour intégrer les possibilités nouvelles de la technologie signifiait le déclin de ces sociétés.
- Ce mouvement ne s'inscrit pas dans un quelconque déterminisme mais dans une dynamique évolutionniste : il y a co-évolution entre les technologies et le cadre institutionnel qui permet leur déploiement, selon une dynamique de cycles qui correspond aux cycles de Kondratiev, aux cycles d'affaires de Schumpeter, aux cycles technologiques tels que développés par les néo-schumpétériens (Freemann, Soete, Perez...)

A rebours du courant dominant, je considère donc la question de l'Etat comme centrale et comme une question politique et non technique. La suite logique de cette recherche est donc la construction d'un lien entre management public et philosophie politique. D'autres disciplines, notamment l'économie, ont entrepris une démarche similaire en se rattachant au domaine des sciences morales, ce qu'était l'économie jusqu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle.

En inscrivant le management public dans le domaine des sciences morales, je le considère comme une technologie d'intervention dont l'efficacité dépend 1) de la légitimité des buts des politiques publiques, 2) de la conception de processus de changement mis dans le contexte et prenant en compte la dépendance de sentier, et 3) de la capacité d'évolution du cadre institutionnel.

## B. PLAN DE LA DEMARCHE

Je pars de l'interpellation du professeur Kelman, de Harvard, « *Public management needs help* » (2005), qui propose de refonder le management public sur ce qu'il était initialement : le management des organisations, dans la lignée des travaux de Weber, de Simon, de Crozier, qui a eu pour cadre des organisations publiques. Je reprends la critique, en l'approfondissant, de l'approche purement gestionnaire du NPM (*New Public Management*) et des impasses auxquelles elle mène et qui rendent nécessaire un enrichissement du programme de recherche.

L'objectif de l'enrichissement de ce programme est d'accroître la capacité prescriptive du management public, notamment pour sortir du jeu pervers que je définis que le « processus d'euthanasie bureaucratique de l'Etat » : dans un débat public mal posé, opposant « plus d'Etat » à



« moins d'Etat » au sens des libertés positives et négatives d'Isaïah Berlin, il se crée un processus pervers non intentionnel : privé de direction politique, l'Etat est mal géré et cette mauvaise gestion justifie l'euthanasie passive de l'Etat.

Sortir de ce processus implique de redéfinir une ligne de démarcation dans le programme de recherche. Elle passe pour moi au sein de la théorie de la connaissance, entre positivisme et évolutionnisme. Cela passe par l'intégration dans le programme de recherche des travaux de Hayek sur la théorie de la connaissance et de Aoki et Douglass North en économie institutionnelle. L'Etat apparaît comme un système de croyances codifié : la clé de l'évolution est donc la capacité à faire évoluer un système de croyances.

Le retour du politique est donc essentiel dans cette perspective, et donc le retour à la philosophie politique, soit Machiavel et tout le courant qui en est issu sur l'étude de la *respublica*, dont la forme moderne est le républicanisme anglo-saxon (l'école de Cambridge avec Pocock et Skinner) qui fait le constat des impasses de la démocratie libérale définie comme uniquement procédurale et indépendante de tout système de valeurs.

Ce nouveau programme de recherche en management public repose donc sur une combinaison entre une technologie managériale et une interrogation sur les finalités politiques de la « bonne société » (schéma ci-dessus). Il est construit à la manière de Lakatos, autour d'un noyau dur (mes croyances en tant que chercheur) et trois hypothèses protectrices qui doivent être discutées.

Les questions essentielles à approfondir sont :

- Le renouveau de l'approche constructiviste appliquée au management public, opposée aux approches inductives et hypothético-déductives dominantes.
- L'intégration de l'incertitude dans les modèles décisionnels et donc la question de l'apprentissage.
- Le nécessaire retour à la philosophie politique classique du bien commun comme moyen d'arbitrage des finalités.
- Le rôle des vertus civiques comme institutions informelles, l'éducation des élites, et les relations entre institutions et organisations (déjà

---

abondamment développé dans ma thèse) comme levier du changement.

La question finale est celle de la prise de décision publique dans un monde incertain, du rôle de la participation du peuple à la prise de décision. Les notions machiavéliennes de *fortuna* (l'incertitude), de *virtù* (qualité du dirigeant) et de participation populaire (le débat public) apparaissent ainsi d'une extraordinaire modernité.

On doit, pour s'inscrire dans le domaine des sciences de gestion, dégager ce que doivent être les arts pratiques de l'action publique (Padioleau, 2003) dans le contexte de changement de cycle technologique actuel : la *métis*, la *phronesis* et la faculté de juger. On conclut sur la proposition d'une métrique de mesure de la performance publique qui distingue bien les questions de gestion (ce qui se mesure) et les questions d'évaluation (ce qui doit faire l'objet d'un jugement), afin de pouvoir lier le « *bien faire les choses* » au « *faire les bonnes choses* ».

### C. PROLONGEMENTS :

À partir de là, on peut en décliner les axes de travail d'un laboratoire de recherche en management public :

#### Au niveau macro:

- Développement de l'économie institutionnelle appliquée au pilotage de l'innovation dans le contexte de la III<sup>e</sup> révolution technologique,
- L'évolution des institutions comme systèmes de croyances
- Les compétences critiques des élites et leur formation
- L'intégration des disciplines autour de la compréhension de l'évolution institutionnelle : philosophie politique, dynamique des systèmes complexes, lien innovation organisationnelle – innovation institutionnelle, histoire économique....
- Scénarisation stratégique
- La prise de décision publique au niveau stratégique

#### Au niveau méso :

- La prise de décision publique opérationnelle
- L'innovation dans les processus et les organisations
- Typologie des jeux d'innovation dans les organisations publiques

- Lien entre Systèmes d'information – innovation – création de valeur
- Les stratégies de transformation organisationnelle
- La formation des managers publics
- Le management public comme technologie (métriques de mesures de la création de valeur, tableau de bord prospectif, ingénierie des processus,...)

**Au niveau micro :**

- Gestion des équipes et gestion par projet
- La motivation dans le secteur public
- Outils de résolution de problème dans le secteur public
- Le poste de travail dans la cyber-administration
- Les compétences clés des employés dans le secteur public face aux technologies de l'information.

## **D. METHODOLOGIE**

On persistera dans une méthodologie abductive, soit à partir de l'étude des grandes tendances de l'évolution de l'Etat face à l'évolution de la technologie, la formulation d'hypothèses qui seront corroborées (au sens poppérien du terme) par analyse empirique, et ce, afin de développer des concepts opérationnels d'intervention.

Les terrains de recherche sont constitués par les réseaux de managers publics qui se réunissent au sein du « Club des dirigeants d'établissements publics nationaux » que j'anime. Ce club bénéficie du support logistique de l'ENA, ce qui nous permet d'organiser un colloque annuel de restitution de nos travaux, de proposer des publications à la RFAP. Le club noue des partenariats de recherche avec des labos intervenant en management public.

Les recherches peuvent être constituées d'enquêtes, d'échange de pratiques, de construction de cas d'affaires à partir de l'expérience des dirigeants ou encore de projets pilotes (recherche action ou recherche intervention).

Une dimension comparatiste internationale intervient en toile de fond de toutes ces actions.

L'objectif est de produire un corpus doctrinal et opérationnel qui sera le support des formations des cadres supérieurs de l'Etat, des collectivités et du secteur hospitalier. Dans cette optique, nous travaillons à la mise en place d'un Institut des Hautes Etudes des Fonctions Publiques, porté par un réseau constitué par l'ENA, l'INET et l'ENS de Rennes dont un cycle pilote a commencé le 24 mai 2007.

La réussite d'un tel projet nécessite de constituer une équipe de recherche à la fois d'un excellent niveau académique compte tenu du niveau des interlocuteurs, des publications et formations attendues, ainsi que d'une capacité opérationnelle d'intervention dans les organisations.



**Université Paul Cézanne**

**Aix Marseille III**

---

## **Habilitation à diriger des recherches**

**Mémoire présenté par**

**Claude Rochet**

**Le management public comme science  
morale**

*Un programme de recherche pour le management public*



## Résumé :

Le débat public sur le changement dans le secteur public s'organise actuellement selon une ligne de démarcation qui oppose les tenants de la performance et de l'efficacité qui penchent vers la privatisation des services publics, et de l'autre les tenants de l'assimilation de la « défense du service public » et de l'intervention de l'Etat au rejet de toute notion d'évolution et de performance. Le programme de recherche du management public doit s'enrichir pour contribuer à sortir de ces fausses alternatives et lier la question politique de l'évolution de l'Etat et celle, technique, de la réforme administrative.

Nous posons le débat du point de vue de la théorie de la connaissance, en montrant que ces deux postures se rattachent toutes deux au positivisme logique et qu'elles passent à côté des grands enjeux du changement du secteur public. Dans la lignée des travaux de Hayek nous proposons une ligne de démarcation entre positivisme et évolutionnisme. En partant de la distinction faite par North entre institutions et organisations, nous analysons leur dynamique différente et le lien qui peut être établi entre innovation institutionnelle et organisationnelle dans le secteur public. Cette nouvelle perspective implique un retour au politique comme source de la décision publique et donc à la philosophie politique comme point d'où penser le management public.

Dans un deuxième temps, nous définissons des axes d'enrichissement du programme de recherche en management public pour lier philosophie politique et efficacité pratique. Le changement dans un environnement incertain demande de réviser le système de croyances sous-jacent aux institutions et repose sur l'apprentissage collectif et la progression par essais et erreurs. Le politique, réduit selon l'actuelle ligne de démarcation à une fonction support de la gestion publique, retrouve toute sa place, au sens de la philosophie politique classique et de l'humanisme civique républicain. Support du questionnement éthique à la base de toute politique, et outil de résolution de problèmes, le management public peut s'inscrire dans le domaine des sciences morales.

Nous concluons sur le développement de nouveaux arts pratiques de l'action publique pour conduire le changement.





*« Tu exaltes dans la personne des Thémistocle, des Cimon, des Périclès, des hommes qui ont fait faire bonne chère à leurs concitoyens en leur servant tout ce qu'ils désiraient, sans se soucier de leur apprendre ce qui est bon et honnête en fait de nourriture. Ils ont agrandi l'Etat s'écrient les Athéniens ; mais ils ne voient pas que cet agrandissement n'est qu'une enflure, une tumeur pleine de corruption. Voilà tout ce qu'ont fait ces anciens politiques pour avoir rempli la cité de ports, d'arsenaux, de murailles, de tributs et autres niaiseries semblables, sans y joindre la tempérance et la justice »*

*Réplique de Socrate dans Gorgias, Platon*

*« Tandis que l'homme se complaît dans cette recherche honnête et légitime du bien-être, il est à craindre qu'il ne perde enfin l'usage de ses plus sublimes facultés, et qu'en voulant tout améliorer autour de lui, il ne se dégrade enfin lui-même. C'est là qu'est le péril, et non point ailleurs.*

*Il faut donc que les législateurs des démocraties et tous les hommes honnêtes et éclairés qui y vivent, s'appliquent sans relâche à y soulever les âmes et à les tenir dressées vers le ciel. Il est nécessaire que tous ceux qui s'intéressent à l'avenir des sociétés démocratiques s'unissent, et que tous, de concert, fassent de continuels efforts pour répandre dans le sein de ces sociétés le goût de l'infini, le sentiment du grand et l'amour des plaisirs immatériels. »*

*Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique, II- XV*

*« L'éducation libérale qui consiste en un commerce permanent avec les plus grands esprits est un entraînement à la modestie la plus haute, pour ne pas dire l'humilité. Elle est en même temps un entraînement à l'audace : elle exige de nous une rupture complète avec le bruit, la hâte, l'absence de pensée, la médiocrité de la Foire aux Vanités des intellectuels, comme de leurs ennemis. Elle exige de nous l'audace impliquée dans la résolution de considérer les opinions ordinaires comme des opinions extrêmes ayant au moins autant de chances d'être fausses que les opinions les plus étranges ou les opinions les moins populaires. L'éducation libérale est libération de la vulgarité »*

*Leo Strauss, Qu'est-ce qu'une éducation libérale ?, in Le libéralisme antique et moderne*







Figure 1: « Le bon gouvernement »<sup>8</sup>, Fresque d'Ambrogio Lorenzetti, Hôtel de ville de Sienne

<sup>8</sup> La fresque se lit de gauche à droite et du haut vers le bas. Cet ensemble symbolique commence par la figure de la **Sagesse** qui tient en main le livre biblique du même nom. De là descend une corde qui est passée à la **Justice**. Les plateaux de la balance représentent, d'une part la fonction de distribution de la Justice qui donne à chacun suivant ses propres talents. D'autre part ces plateaux possèdent aussi une fonction de commutation: ils attribuent à chacun suivant ses mérites (on couronne le juste et on décapite le réprouvé). Ensuite la corde passe dans les mains de la **Concorde** avec un rabot sur ses genoux pour aplanir les disputes et les controverses. Puis la même corde arrive aux mains de **vingt-quatre citoyens** habillés et coiffés suivant la mode de l'époque. Ceux-ci symbolisent l'ancien gouvernement de Sienne que l'on appelait le Gouvernement des Vingt-Quatre. Enfin cette corde finit dans les mains d'un **vieillard imposant**, vêtu de blanc et noir, c'est-à-dire aux couleurs de la ville. Il représente la Commune, donc aussi le **Bien Commun**. L'autorité et la légitimation de sa régence sont exprimées par les **conseillers**. Celles-ci se tiennent à ses côtés pour le guider. Il s'agit des **Vertus Théologiques** (à partir de la gauche : la Foi, la Charité et l'Espérance) qui planent au-dessus de lui et des **Vertus Cardinales de Saint Ambroise** (la Force, la Prudence (la *phronesis*), la Tempérance, et la Justice) qui sont assises à côté de lui avec la Magnanimité et la Paix. En bas à droite, des **hommes d'armes** veillent à la sécurité des citoyens et un groupe de **prisonniers liés** montre ouvertement ce qui arrive aux rebelles et aux hors-la-loi. **Deux nobles** avec de longs cheveux offrent à genoux leurs châteaux à la Commune, renonçant de la sorte librement à leur souveraineté en faveur de l'état siennois.

## Introduction : « le management public a besoin d'aide »

*« ... Il est d'usage dans les Etats libres de montrer dans tous ses décrets plus de sensibilité pour le public que pour les intérêts particuliers : tandis que le cas est tout autre dans une monarchie, parce que, sous cette forme, le plaisir du prince pèse plus lourd que toute autre considération du bien commun. Et par suite, il se trouve qu'une nation n'a pas plutôt perdu sa liberté, et s'est assujettie au joug d'un tyran unique, qu'elle perd immédiatement son lustre antérieur ».*

*Marchamont Nedham, 1767, The Excellency of a Free State*

L'objet de cette recherche est de dépasser les impasses auxquelles a mené la prédominance du concept de « bonne gouvernance » dans le management public dont nous avons entrepris la critique dans nos précédents travaux. Le concept de gouvernance traduit la préoccupation d'améliorer la gestion des politiques publiques (efficacité et transparence de l'action publique, clarification des circuits de décision et de responsabilités, etc.). Il est notamment promu par les organismes internationaux comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), dans la mise en œuvre de l'aide au développement, tout comme, pour les pays développés, par l'OCDE et l'Union européenne. Elle fait de plus en plus partie des conditions d'attribution des soutiens financiers et de la signature des plans d'ajustements structurels. Sous des dehors techniques, le concept de bonne gouvernance n'est cependant pas neutre. Il est l'expression de la critique du rôle de la puissance publique inspirée par l'économie néoclassique.

Il ne s'agit plus de gouverner mais de « gouvernancer » selon l'expression de Pierre André Taguieff<sup>9</sup>, soit de réduire la politique à la gestion. A l'opposé, les courants issus de l'économie institutionnelle et de l'école évolutionniste que nous avons analysé dans notre thèse (*L'innovation, une affaire d'Etat*, ci-après *LAE*) insistent sur le rôle des institutions tant pour les pays en voie de développement que dans l'évolution des pays développés au point d'identifier des avantages comparatifs institutionnels dans l'explication des différences de croissance entre les nations.

### A. Quand le management public était une science morale

Nous avons souligné les confusions et erreurs de stratégie auxquelles mène la prédominance de ce concept: bonne gestion ne signifie pas forcément bon gouvernement. Bien gérer ne veut pas dire bien gouverner : nos comptes peuvent être corrects mais nos choix politiques injustes ou erronés.

Dans la série de fresques d'Ambrogio Lorenzetti décorant l'Hôtel de ville de Sienne, celle représentant « Le bon gouvernement » (figure 1) le montre reposant sur les vertus cardinales de saint Ambroise (Tempérance, Justice, Force et Prudence) en compagnie de la Magnanimité et de la Paix, assises à ses côtés, et des vertus théologiques. Mais la

---

<sup>9</sup> « "Gouvernancer" ou gouverner ? », Claude Rochet, L'Usine nouvelle, 5 septembre 2002

clé est la Justice, notamment sociale, qui repose sur la Concorde et l'égalité qui doit régner entre les citoyens représentés en rang et tous tenant une corde (symboles de l'entente). Ce sens de la justice est le fondement de toute société. Il trouve sa source dans la philosophie politique romaine, notamment chez Cicéron pour qui seul l'accomplissement des exigences de justice permettra à l'idéal du bien commun de se perpétuer. Si la justice était supprimée, dira Adam Smith, «*le grand et immense édifice de la société humaine [...] serait en un instant dispersé en atomes*»<sup>10</sup>. De la fresque émane un sentiment d'équilibre et d'harmonie qui est la construction d'une cohérence systémique qui n'est pas le résultat d'un ordre naturel mais d'un ordre politique construit par l'homme. Lorenzetti est contemporain de Marsile de Padoue et des premiers théoriciens républicains italiens – antérieurs à Thomas d'Aquin - ceux que Skinner (2000) a désignés comme néo-romains, soit ne concevant un Etat libre que composés uniquement d'hommes libres et ce, quelle que soit la forme du gouvernement<sup>11</sup>.

Le gouvernement de Sienne était assuré par neuf sages élus qui alternaient au pouvoir afin d'éviter que se constitua une oligarchie, représentés par les neuf danseurs de la fresque sur les effets du bon gouvernement (Figure 2) qui illustrent la joie de la paix civile qui règne dans la Cité.

L'allégorie du bon gouvernement est dominée une figure imposante que l'on a longtemps interprétée comme le souverain incarnant le bien commun. La relecture par Quentin Skinner du sens de ces fresques permet de penser qu'elle puise ses sources antérieurement à l'œuvre de Thomas d'Aquin et à la redécouverte d'Aristote par les humanistes du XIV<sup>e</sup> siècle, chez les théoriciens romains de la liberté, Cicéron, Salluste, Tite-Live. Pour Skinner – nous reviendrons sur cette distinction importante dans l'analyse de la dynamique du bien commun – cette figure royale est plutôt l'incarnation du type de dirigeant dont la cité a besoin si les préceptes de la justice doivent être suivis et le bien commun protégé (Skinner, 2003 :138).

Ce magistrat idéal possède toutes les vertus : les trois vertus théologiques de saint Paul (la foi, l'espérance et la charité), les quatre vertus civiques dont la plus importante est la *phronesis* (la prudence ou sagesse pratique) plus la vertu que Sénèque considérait comme essentielle pour occuper la magistrature suprême, la magnanimité, soit la capacité à «*regarder avec dédain les toutes petites préoccupations que le commun choisit au détriment des plus grandes*»<sup>12</sup>. Chacune de ces neuf vertus est représentée par chacun des neuf sages gouvernant la ville. Mais la présence éminente du magistrat montre qu'aucun ne peut prétendre les posséder toutes, que son rôle est de le leur rappeler et de les inviter à agir, sous le contrôle du peuple qui les élit, pour la poursuite du bien commun.

---

<sup>10</sup> A. Smith, *Théorie des sentiments moraux*, trad. coll., PUF, 1999, p. 141-142.

<sup>11</sup> C'est ici l'originalité de Marsile, alors qu'Aristote comme plus tard Thomas d'Aquin, fait de la monarchie le meilleur régime politique où le monarque est dépositaire du bien commun et n'est légitime qu'à ce titre.

<sup>12</sup> Sénèque, cité par Skinner (2003 : 49)

---



**Figure 2 : les effets du bon gouvernement**

Cet Etat n'est nullement une entrave à l'activité commerciale et marchande. Une autre fresque de Lorenzetti décrit les effets du bon gouvernement à la ville (Figure 2) et à la campagne : des échoppes pleines, des paysans apportant leurs denrées à la ville, activité marchande et loisirs sont équilibrés, la ville est construite selon un plan d'urbanisme, des étudiants sont plongés dans leurs études. Le bon gouvernement n'est donc pas hostile aux affaires, il en est ici explicitement la condition. C'est également une économie du savoir : au centre de la fresque, un professeur de droit civil enseigne ses étudiants.

Des philosophes politiques romains (Cicéron, Salluste, Sénèque, Tacite) aux préhumanistes (Latini, Jean de Viterbe...) aux philosophes de la Renaissance, de Thomas d'Aquin à Machiavel, suivis par les partisans anglais du *commonwealth* (Milton, Harrington, Nedham...) luttant contre la monarchie, il y a bien, avec des grilles de lectures qui vont faire varier les poids et les rôles des vertus civiques<sup>13</sup>, une gestion politique de la chose publique (*respublica, common weal...*) qui fait partie du domaine des sciences morales et qui traite du développement économique, pratiquement de politique industrielle, comme le *Breve Trattato* d'Antonio Serra tentera de le montrer en 1613.

Dans notre thèse (*L'innovation, une affaire d'Etat*, ci-après IAE) nous avons vu dans quelles conditions l'économie avait progressivement supplanté la philosophie morale dans l'art de conduire les nations : l'échec des régimes républicains en Italie et en Angleterre lié au développement technologique et commercial va discréditer l'idéal humaniste et politique de la Renaissance et faire du commerce le ressort de l'action collective. A un ordre politique basé sur le commandement qu'a incarné l'absolutisme, un net mouvement se dessine entre 1690 (après la *Glorious revolution* anglaise) et 1720 (la maturité de Montesquieu avec la publication des *Lettres persanes*)

<sup>13</sup> Voir Pocock, 1975 et Skinner, 2003.



vers un nouveau type d'ordre basé sur des rapports supposés égalitaires : le commerce. Pour Montesquieu, l'intérêt bien compris du commerce éloigne des passions politiques que Machiavel avait tenté de modérer par de bonnes institutions malgré la défaite de la république : « on a commencé à se guérir du machiavélisme » écrit-il « et il est heureux que pendant que leurs passions leur inspirent la pensée d'être méchants, ils ont pourtant intérêt à ne pas l'être »<sup>14</sup>. Le commerce suppose l'égalité des partenaires et apparaît comme un facteur puissant d'évolution du régime féodal vers un régime égalitaire. Nous avons souligné le rôle éducateur qu'avait eu la bourgeoisie anglaise sur sa noblesse (IAE). Mais Montesquieu est bien loin de prôner le marché comme système autorégulateur comme le feront les classiques du XIX<sup>e</sup>. Le commerce est pour lui un facteur de modération des passions politiques, mais une nation peut s'appauvrir en commerçant. Il faut donc qu'une nation se mette, par des institutions appropriées, en état d'en profiter, ce que su faire à merveille l'Angleterre : « le peuple du monde qui a le mieux su se prévaloir de ces trois grandes choses : la religion, le commerce, la liberté »<sup>15</sup>. La question des institutions et de leur fondement moral reste donc essentielle et le reste dans l'œuvre d'Adam Smith.

Le mouvement va s'accroître, venant d'une autre direction, avec l'hégélianisme qui va associer la notion d'Etat à un déterminisme historique strict permettant la réalisation de la liberté humaine. La conception de l'Etat chez Hegel est à la fois relativiste et absolutiste en ce qu'elle prétend à la fois à la rationalité absolue et dans un contexte propre à chaque époque, à chaque culture, à chaque nation : c'est le principe du « cadre de référence » (*The Myth of the Framework*, Popper, 1994) qui autorisent de multiples de standards de vérité qui sont aussi absolument vrais.

D'un côté l'Etat absolu et relativiste, incarnation de l'Idée, de l'autre la logique de l'intérêt et du commerce comme modérateurs des passions politiques. Cela donnera naissance chez Isaiah Berlin (1958) à l'opposition entre la « liberté positive », associée au *Léviathan* de Hobbes, et la « liberté négative » soit une conception libérale d'absence de contrainte par l'Etat : c'est la *quantité* d'autorité, comme coercition de la liberté individuelle, qui importe, et ce, quel que soit le type de régime politique. Berlin force délibérément cette opposition en associant la liberté négative à des auteurs « sérieux » du panthéon du libéralisme- ceux des Lumières anglaises (Locke, Bentham, Mill), des Lumières françaises (Montesquieu, Constant, Tocqueville) et ceux des pères fondateurs américains (Jefferson, Paine) – à des auteurs suspects de visées intrusives voire totalitaires (Herder, Rousseau, Fichte, Hegel, Marx) en englobant toute forme de radicalisme politique et religieux (Pettit, 2004 :36).

Cette conception avait déjà été formalisée dans les *Principles of Moral and Political Philosophy* (1785) de William Paley qui sera la référence pour l'enseignement de la théorie politique dans la jeune Amérique du XIX<sup>e</sup> siècle : le degré de liberté réelle est toujours en proportion inverse du nombre et de la sévérité des restrictions (Skinner, 2000 :34).

Dans IAE nous avons abondamment montré que le développement commercial et industriel et l'innovation, n'a cessé d'être politique et qu'aujourd'hui, comme toujours

---

<sup>14</sup> Montesquieu, « *L'Esprit des Lois* », XXI, 20

<sup>15</sup> Id., XX, 7

---

« *l'innovation est une affaire d'Etat* ». La clé de l'évolution des nations est celle de l'Etat et nous montrions que, dans le contexte de la III<sup>e</sup> révolution industrielle, une telle évolution ne pouvait se faire que par un retour aux principes de la philosophie politique classique.

Conduire le changement dans l'Etat n'est donc pas un problème technique de « bonne gouvernance » mais une approche beaucoup plus globale, celle des sciences morales qui sont, dans la définition qu'en donnait Durkheim, « les sciences de l'esprit humain »<sup>16</sup>. La renaissance d'un républicanisme contemporain (Pocock, Skinner, Pettit, Spitz, Manent...) permet de dépasser l'opposition entre liberté positive et négative de Berlin : La conception républicaniste de la liberté permet de conjuguer protection contre l'arbitraire de l'Etat, en renouvelant la tradition de l'humanisme civique pour laquelle liberté et loi, Etat et performance économique, individualisme et sens du bien commun ne s'opposent pas mais sont les deux aspects de la même chose. L'Etat a le devoir de s'assurer que chacun ne dépende pas du bon vouloir d'autrui et de le libérer de ses liens de dépendance personnelle, tout en veillant à ce que ses propres agents n'utilisent pas l'autorité qui leur a été confiée de manière arbitraire (Pettit, 2004).

Cette approche converge avec celle d'économistes rejetant le courant dominant néoclassique comme Erik Reinert et Wolfgang Drechsler qui animent le courant *The Other Canon* qui opère un retour à la conception classique de l'Etat comme acteur du développement.

Elle converge *de facto* avec le développement de l'histoire et de l'économie institutionnelle animé par David Landes et Douglass North dans son cheminement qui l'a amené à remettre en cause ses attaches originelles avec l'économie néoclassique. Convergence manifeste, enfin, avec les travaux d'économistes du développement comme Amartya Sen, dont le projet explicite est la réintégration de l'économie dans le domaine des sciences morales.

## B. « Le management public a besoin d'aide »

La réflexion sur le changement dans le secteur public, à tout le moins en France, présente un spectacle étrange : un grand nombre d'acteurs se prononcent sur *ce qu'il faudrait faire*, bien peu sur *comment le faire*. Et de fait, dans la pratique, les réformes annoncées échouent ou, dans le meilleur des cas, parviennent à des résultats très limités. A l'inverse, beaucoup de réformes réussies le sont par des opérateurs de terrain développant leur expérience à l'abri des discours institutionnels (Rochet 2002).

Elle s'inscrit dans un contexte général d'affaiblissement de la capacité des gouvernements à prendre des décisions stratégiques (Peters, 1996) avec la fin de l'âge d'or des politiques publiques des années 1950 à 1960, marquée par l'entrée dans un nouveau

---

<sup>16</sup> « Les sciences morales sont celles qui s'occupent spécialement de l'esprit humain. Examinons quelle est la méthode de ces sciences. On distingue quatre espèces de sciences morales: les sciences philosophiques, sociales, philologiques, et historiques » Durkheim, *Cours de philosophie au Lycée de Sens, notes prises par André Lalande*. Leur nature scientifique est posée par Montesquieu dans la préface de « *l'Esprit des Lois* » : « J'ai d'abord examiné les hommes et j'ai cru que, dans cette infinie diversité de lois et de mœurs, ils n'étaient pas uniquement conduits par leurs fantaisies. J'ai posé les principes, et j'ai vu les cas particuliers s'y plier comme d'eux-mêmes; les histoires de toutes les nations n'en être que les suites; et chaque loi particulière liée avec une autre loi, ou dépendre d'une autre plus générale. Je n'ai point tiré mes principes de mes préjugés mais de la nature des choses. »

cycle technologique caractérisant le début d'une III<sup>e</sup> révolution industrielle. Les dirigeants ont eu tendance à pallier cette difficulté en adoptant un style fortement influencé par des valeurs politiques et idéologiques dévalorisant le rôle des politiques publiques (Aucoin 1988 ; Savoie 1994). Les contraintes objectives croissantes pesant sur les finances publiques ont encore limité leur marge de manœuvre et ont conforté la construction d'un discours purement gestionnaire qui n'a pas résolu les problèmes. Faisant le bilan des réformes impulsées par Margaret Thatcher, Ronald Reagan et Brian Mulroney, Donald Savoie (1994) conclut que leur erreur commune a été de se concentrer sur l'administration comme machine de production et non sur l'accroissement de la capacité politique du gouvernement. Ils ont tenté de contourner la difficulté en instaurant des procédures de consultation et de débat public qui n'ont constitué qu'un « phénomène plutôt ironique » qui n'a pas enrayé la perte de confiance des citoyens dans les pouvoirs publics et enrayé encore plus leurs marges de manœuvre (Peters, 1996).

En bref, le bilan des réformes menées durant les années 1980 et 1990, principalement dans le monde anglo-saxon, montre qu'il est difficile de réformer ce que l'on discrédite et que l'approche « anti-fonctionnaires » et « anti-services publics » qui a prévalu à de nombreuses réformes ne peut mener qu'à une impasse. Le discours général, dans la recherche et dans le milieu politique du monde anglo-saxon, est aujourd'hui au retour de l'Etat politique et au dépassement des approches purement gestionnaires des deux décennies précédentes (Kettl, 2005).

Pour le chercheur, cette déconnection entre le *quoi* (la conception des politiques publiques) et le *comment* (la gestion) est révélatrice d'une part de la capacité insuffisante du management public, comme discipline académique, à clarifier le discours public sur l'évolution de l'Etat, et plus fondamentalement d'un problème de conception du processus de transformation du secteur public. Il va donc s'agir pour nous, pour reprendre les termes d'Herbert Simon, de **repérer les processus cognitifs de conception par lesquels sont réalisées les stratégies d'action.**

Bâtir un discours et une méthodologie scientifiques sur le changement dans le secteur public présente une triple difficulté :

- La pression du sens commun tend à définir des paradigmes qui acquièrent la dimension d'une idéologie sous la pression des idées dominantes et qui résistent à l'épreuve de la pratique, et auxquels adhèrent de nombreux responsables : leaders d'opinion, hommes politiques, dirigeants d'entreprises et du secteur public...
- La recherche dans le domaine est récente, à tout le moins en France, bien qu'en rapide expansion. Elle est longtemps restée cantonnée au droit, dans la logique wébérienne de justification des administrations publiques. Elle est souvent dominée par des démarches purement inductives dont les inférences veulent s'affirmer comme des vérités auto évidentes.
- Le champ disciplinaire institutionnel est émietté sans faciliter pour autant une démarche pluridisciplinaire et créer les lieux de rencontre nécessaires. Les thèses de management public sont actuellement dispersées entre facultés de droit, d'économie, de sciences de gestion, d'information et de communication, de sciences politiques.

Ces difficultés s'ajoutent à celles, génériques, du management des organisations et aux difficultés endogènes du management public.

Dans le monde anglo-saxon, le management public veut se distinguer des études de « *public administration* » en se centrant sur la performance organisationnelle, indépendamment des « *public policies* », soit une optique plus restreinte que la nôtre qui est celle du pilotage stratégique des politiques publiques<sup>17</sup>.

Ce phénomène est paradoxal car les premiers travaux en théorie des organisations ont eu pour cadre des organisations publiques : la théorie de la bureaucratie de Max Weber (1922), les travaux d'Herbert Simon sur l'administration publique (1937), ceux de Michel Crozier sur le phénomène bureaucratique (1954). Mais bien que la taille du secteur public se soit considérablement accrue, la recherche sur le domaine s'est atrophiée avec le tournant de 1973 - 1975 (Kelman, 2005). L'entreprise a beaucoup investi dans la recherche en management, l'écart de salaires entre hauts fonctionnaires et cadres du privé s'est accru, et le prestige de la fonction publique a commencé à baisser de manière durable, conduisant à ce que nous avons analysé dans notre thèse comme un « décalage d'évolution » entre secteur public et secteur privé.

Ce décalage est particulièrement criant en France qui a tant contribué au développement de la sociologie des organisations et de la théorie générale des systèmes avec les travaux de Michel Crozier, Ehrardt Friedberg, Jean-Louis Le Moigne, Edgard Morin pour ne citer que les plus connus. Le secteur public y jouit d'une réputation de piètre innovateur qui ne reflète pas la richesse des innovations empiriques de terrain (Rochet 2002) faute d'un support suffisant de la recherche académique produisant l'appareil conceptuel approprié.

« *Le management public a besoin d'aide* », tel est l'appel lancé par le professeur Steven Kelman, de Harvard, au symposium de *l'Academy of Management Journal* (2005) réunissant l'ensemble des chercheurs en organisation pour les inciter à s'intéresser au secteur public. **Notre propos est précisément de répondre à cet appel à l'aide** en proposant une actualisation du programme de recherche du management public.

Dans IAE, nous avons adopté une approche pluridisciplinaire fondée sur la théorie de l'évolution, le *temps long* au sens de Fernand Braudel. L'évolution de la technologie y est analysée comme l'élément structurant de l'évolution de l'Etat et du secteur public, pour éclairer l'analyse du changement face à la III<sup>e</sup> révolution technologique.

Nous en concluons à la relative autonomie de deux sphères, celle des institutions et celle des organisations, en affinant la distinction introduite par Douglass North (1991) et en la centrant sur les institutions et organisations publiques. Les institutions définissent les règles du jeu et les organisations sont les joueurs.

Alors que nous montrions que le changement, contrairement aux idées du sens commun, s'avère possible dans les organisations publiques en acclimatant des méthodes issues

---

<sup>17</sup> Avec un champ disciplinaire tout aussi vaste qui ressort de l'inventaire des journaux académiques publiant en management public « *Journal of Public Policy Analysis and Management, Governance, Management Science, the Academy of Management Journal, the Academy of Management Review, Administrative Science Quarterly, Public Choice, Public Management Review, Harvard Business Review, Sloan Management Review, the International Public Management Journal, the International Public Management Review, Financial Accountability and Management, Administration and Society, Policy Sciences, Public Administration Review, Public Productivity and Management Review, IEEE Engineering Management Review, Risk Analysis, the Journal of Public Administration Research and Theory, Public Interest and others.* » (Prof L.R. Jones, *International Public Management Review - electronic Journal* at <http://www.ipmr.net> Volume 6 · Issue 1 · 2005).

des organisations du secteur concurrentiel, nous ne parvenons pas à des conclusions probantes sur le changement au niveau institutionnel qui conditionne, *in ultima ratio*, le changement au niveau organisationnel : **la réforme de l'Etat ne peut se contenter d'être la réforme de l'administration publique.**

### C. Les mécomptes d'une approche purement gestionnaire

La vogue, dans les pays anglo-saxons et dans certains pays d'Europe, du *New Public Management* (ci-après NPM) a théorisé cette coupure par le principe canonique « laisser les managers manager » au motif que la complexité administrative était devenue beaucoup trop grande pour que le pouvoir politique puisse s'y retrouver sans être absorbé par les questions techniques accessoires aux dépens de l'essentiel.

Le NPM, dans la foulée des premières vagues de réformes en Nouvelle Zélande, s'est construit sur une base théorique extrêmement élaborée fondée sur le corpus du néolibéralisme : l'économie néoclassique de l'école de Chicago, les théories du *public choice* et des coûts de transaction. Cette base théorique a séduit les dirigeants politiques de tout bord (la première vague de réforme néo-zélandaise a été initiée par un gouvernement de gauche puis poursuivie par un gouvernement de droite) par son élégance : capacité de choix du citoyen fondée sur un accès à l'information supposé non limité et pouvant se comporter comme un client face à une offre de services publics, recours aux mécanismes du marché comme principes régulateurs, transparence des coûts et imputabilité des managers. L'Etat, dans cette perspective, doit surtout être un prestataire de services, son intervention dans l'économie et sa fonction de régulation étant désormais contestées.

La construction théorique du NPM a été étayée par les acquis de la révolution managériale du secteur privé qui a permis, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, sa sortie de l'organisation taylorienne de la seconde révolution industrielle. Conjugée à une conjoncture de croissance des dépenses publiques liées à l'Etat providence et à son inefficacité marginale (apparition du chômage et d'une pauvreté structurels), la croyance « le privé fonctionne mieux que le public » a ainsi pu être étayée (Kettl, 2005) et le NPM a pu devenir un véritable credo (Gregory, 2005).

La démarche du NPM est de séparer ce qui est du domaine du « bien faire les choses » - la gestion - de ce qui est du domaine du « faire les bonnes choses » - la politique. Les techniques de gestion du NPM sont censées parvenir à une « bonne gouvernance » par la mise en place d'incitatifs économiques éthiquement neutres. L'idée essentielle du NPM est que, pour autant que les incitatifs externes sont bons, la bonne gouvernance est garantie quels que soient les caractères individuels. Le scénario du NPM est de *construire bas mais solide*, en adoptant une configuration institutionnelle d'où toute valeur civique est absente au profit de la seule efficacité de gestion (Laegreid et Christensen, 2002 :119).

Le bilan des réformes inspirées par le NPM en Nouvelle-Zélande, en Grande-Bretagne, en Norvège et en Australie, dressé par Laegreid et Christensen, souligne la nécessité d'aller au-delà de ce scénario et de poser sérieusement la question des relations entre les réformes administratives et l'évolution des mentalités individuelles et collectives.

Sur cette question, le NPM aboutit à une impasse : la coupure entre le « quoi » et le « comment » qui le fonde interdit de répondre aux questions politiques que soulève l'expérience empirique de la gestion. Inspiré par l'économie néoclassique, le NPM suppose que des mécanismes de mesure de la performance peuvent permettre de parvenir à faire des choix proches de la Pareto-optimalité. L'abondante littérature qui en fait le bilan (Hood, Emery, Giaouque, Knoepfel, Gregory, Barzelay,...) montre que les systèmes de mesure de la performance ont coûté généralement beaucoup plus cher qu'ils n'ont rapporté.

Le propre d'une décision publique est d'être complexe puisque, au-delà de simples décisions de gestion administrative interne, elle se situe dans un contexte ouvert qui est un état d'équilibre d'un ensemble de paramètres à un moment donné mais soumis à l'incertitude de l'environnement. Cette prise en compte du contexte interpelle des questions politiques que le NPM est incapable de traiter par ses métriques basées sur le rapport entre les *inputs* et les *outputs* selon le principe des 3E « efficacité, efficience, économie » et le principe de l'imputabilité individuelle des managers. A partir du milieu des années 1990, l'expérience emblématique de la Nouvelle-Zélande s'est trouvée sous le feu de la critique. La démarche du NPM était focalisée sur les produits (les *outputs*) et la gestion. Il s'est révélé peu apte à atteindre des résultats (les *outcomes*). Dès lors que la réforme s'est recentrée sur l'atteinte des *outcomes*, les principes d'imputabilité du NPM se sont révélés inadéquats : un résultat de politique publique est produit par un ensemble de phénomènes complexes et d'acteurs qui rendent l'imputabilité individuelle non seulement pas traçable mais surtout inadéquate pour stimuler le travail collectif.

Il butte en outre sur un autre paradoxe : vouloir faire changer la culture managériale des acteurs – ce qui suppose une instance qui définit ce qu'est la « bonne culture » - tout en s'appuyant sur les principes du *public choice* selon lesquels l'intérêt personnel est le meilleur guide pour que les acteurs parviennent à la bonne décision (Laegreid et Christensen, 2002).

Sans nier ce qu'a pu apporter le NPM dans le domaine de la gestion – principalement le développement du contrôle de gestion et de la comptabilité en droits constatés (*accrual accounting*) - sa prétention à constituer un « nouveau paradigme » de la gestion publique ne s'est pas corroborée.

L'exploration du temps long nous a montré (Rochet, IAE) que la gestion de la performance reposait beaucoup sur la qualité des institutions que sur la qualité de la gestion. Traiter du changement au niveau institutionnel nous invite à aller au-delà du champ classique du management public pour **interpeller la philosophie politique** : la manière de traiter la question de la « bonne société » et l'appréciation du rôle de l'Etat apparaissent comme étant à la base des idées dominantes qui vont conduire la réforme.

## D. Dépasser l'approche gestionnaire : enrichir le programme de recherche

Nous sommes parvenu au constat (Rochet, IAE) que le changement institutionnel est plus tributaire de l'évolution des idées que des progrès managériaux dans les organisations, et que cette évolution observe un cycle qui est indépendant des cycles technologiques : les nations gagnantes étant celles qui, par une dynamique institutionnelle appropriée, savent faire coïncider ces deux cycles.

La poursuite de ces recherches nous a permis d'explorer plus avant les fondamentaux d'une épistémologie du changement dans le secteur public, comme base de connaissance nécessaire au pilotage stratégique de la réforme dans le contexte de mutation de la III<sup>e</sup> révolution technologique, en approfondissant le lien avec la philosophie politique.

L'enjeu est double :

- Discipline jeune, le management public est resté très marqué par l'approche wébérienne de la justification par le droit, qui reste le critère essentiel de recrutement des fonctionnaires. Il n'a donc pas intégré tous les progrès des sciences de gestion en épistémologie, qui ont été principalement le fait des sciences de la conception et de la complexité.
- Cette jeunesse se traduit par une fragilité épistémologique qui rend le management public particulièrement vulnérable, compte tenu de sa proximité avec le pouvoir politique, aux idées dominantes, voire « à la mode », acceptées sans critique parce qu'allant de soi.

### **D. 1. Sortir des fausses alternatives**

Cette fragilité épistémologique conduit la recherche en management public à être sous une pression forte du sens commun et à avoir de la difficulté pour se dégager d'un fond de nouvelle querelle entre les anciens et les modernes, entre les tenants du modèle wébérien et ceux de la traduction du courant dominant de l'économie néo-classique qu'est la « nouvelle gestion publique ».

Certes, la recherche en management public permet aujourd'hui de faire un bilan de plus de deux décennies de réforme (Kettl, 2005, Bartoli, 2004, Politt et Bouckaert, 2000, 2004). L'étoile du NPM est aujourd'hui fanée et a fait place au pragmatisme qui sait manier plusieurs types de stratégies et de tactiques selon le contexte (Schick, 1999, Politt, 2003) et l'on assiste, dans le monde anglo-saxon, à la renaissance d'un discours sur l'éthique du service public, l'Etat politique et son rôle.

Néanmoins, le discours dominant porté par le sens commun et le personnel politique, reste marqué par les croyances qui se sont formées sous l'emprise du NPM : « le privé gère mieux que le public », « il faut réduire la taille de l'Etat », « la bonne gestion donne les bons résultats ». L'auteur tient ici à souligner la continuité doctrinale qu'il a vécue au cours de quatre années passées comme conseiller dans les services de la réforme de l'Etat à Paris, sous deux gouvernements, l'un de gauche, l'autre de droite, même si elle sait s'habiller pour satisfaire aux besoins de gestion de la clientèle électorale que représentent les fonctionnaires.

Le concept français de « réforme de l'Etat » est emblématique à cet égard : il ne s'agit en fait que de gestion publique et non de l'Etat en tant qu'institution. La confusion est accrue par le passage du français à l'anglais – notamment dans les pratiques de l'OCDE – où « *government* » est traduit par « Etat » alors que l'on traite en fait de l'administration (OCDE, 2005).

Les réformes préconisées en Europe par la Commission européenne restent largement inspirées par l'économie néoclassique et l'on constate un écart fort entre le discours politique qui inscrit la réforme dans le fil du néolibéralisme et la littérature sur le

management public (Kettl 2005, Light 1999, Politt et Bouckaert 2000 et 2004, Bartoli 2004...) qui a clairement pris ses distances avec tout radicalisme idéologique pour faire le constat de la nécessité et de la pertinence d'une approche pragmatique.

De la sorte, le discours sur la réforme tend à s'enfermer dans une fausse alternative : soit on accepte la réforme et le discours néolibéral qui la sous-tend, soit on s'y oppose au nom de la défense du rôle de l'Etat et l'on doit accepter le *statu quo*.

Pour sortir de ces fausses alternatives du discours dominant, il est nécessaire d'enrichir le programme de recherche du management public pour lui permettre de lier les questions de l'évolution de l'Etat et de la réforme administrative.

## D. 2. Questions de méthode

Dans IAE, nous nous sommes proposé de dépasser l'approche purement gestionnaire héritée du NPM par une **approche évolutionniste**, dont nous avons tenté de jeter les bases. Elle requiert de fortifier ses fondamentaux épistémologiques pour tracer son chemin entre ces deux approches du tout-Etat et du tout-marché dont nous montrerons la convergence sur un plan cognitif, pratique et philosophique.

De l'observation du changement à celle de son pilotage dans le secteur public, qui est le lot des chercheurs de la discipline, nous souhaitons donc nous pencher sur la phase amont, là où se forment les hypothèses et les convictions.

Nous partons du modèle d'analyse en quatre phases précédemment utilisé (**Figure 3**):

1. La première tâche est la **description de la réalité** (« *Qu'est-ce qui se passe ?* »). Nous adoptons une posture poppérienne selon laquelle cette réalité existe indépendamment de nos représentations, mais ne nous est accessible qu'au travers de ces représentations et donc que notre connaissance est asymptote au réel. Il s'agit dès lors de préciser nos théories, et plus largement nos croyances, qui organisent notre relation au réel, de collecter par enquête des informations sur le réel et d'expérimenter, par la recherche-action, nos hypothèses. Cette phase est critique dès lors que l'on remet en cause le positivisme puisque pour le positiviste observer c'est comprendre les lois « *qui constituent ce qu'on appelle la nature des choses* » (Jean-Baptiste Say), et que l'observation doit l'emporter sur l'imagination pour se centrer sur l'expérience selon le principe de l'induction qui doit dégager des lois scientifiques. Dans notre perspective, l'expérience empirique est le lieu de corroboration des hypothèses qui seront formulées à partir de deux autres sources, le recueil d'information par enquête et les théories disponibles, le monde 3 de Popper, où se forment les hypothèses.



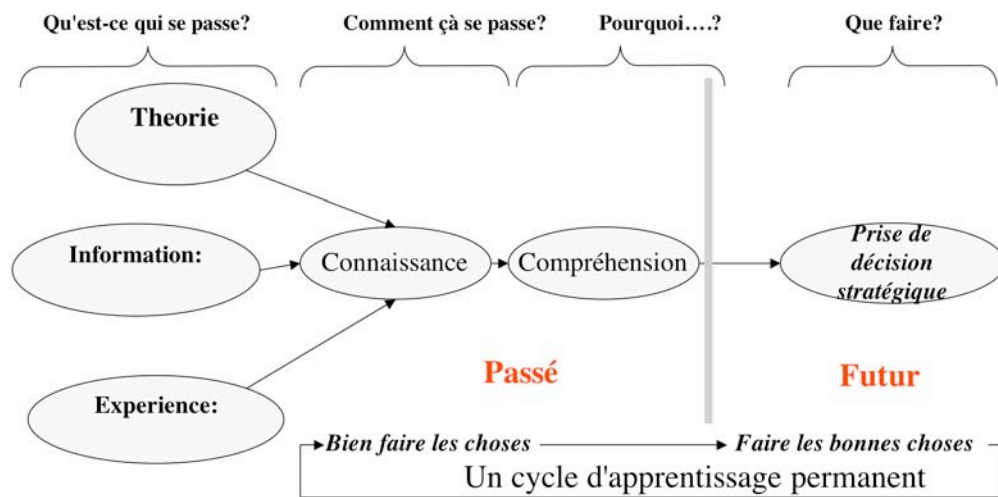


Figure 3: Une démarche en quatre temps: décrire, connaître, comprendre, piloter.

2. Ces trois sources nous permettent de créer une **base de connaissance** (« *Comment ça se passe ?* »). Cette étape permet de dépasser la démarche inductive à laquelle nous serions conduits si nous en restions à l'étape précédente. Nous nous sommes livrés (IAE) à l'exercice d'exploration du temps long, de l'histoire de la pensée économique, du développement des pays leaders pour montrer qu'il peut nous permettre par abduction de formuler des conjectures sur le développement. Notre apport a été de montrer que ces conjectures sont contre-intuitives au regard de la pensée dominante mais qu'elles se situent dans un retour à la philosophie politique classique et aux premières théories de l'Etat formulées entre la Renaissance et la victoire de la pensée économique classique et son corollaire, la philosophie politique moderne. Cette base de connaissance est donc composée d'éléments factuels mais dont la lecture reste sujette au système de croyances de l'observateur.
3. Le troisième temps est celui de la **compréhension** (« *Pourquoi ça se passe ?* ») du réel caché (Baumard, 1997). Nous avons introduit dans cet examen la nécessité du temps long pour trier le contingent des lignes de force structurantes de l'évolution des sociétés. Il s'agit ici de tenter, à partir de la critique des modèles explicatifs dominants de construire des modèles *explicatifs* du réel, des schémas de relations cause-effet qui pourront servir de base à la prise de décision et devront être soumis à l'épreuve des tests par les chantiers pilotes.
4. Le quatrième temps est celui du **pilotage** (« *Que faire ?* ») qui repose sur des tentatives de modèles *prédictifs* du réel. Ces modèles devront être soumis au principe de falsifiabilité de Popper, alors que, dans l'approche du positivisme logique, et de l'ensemble de la pensée économique dominante (Blaug, 1990), la prédiction résulte de l'explication. Ce n'est pas parce qu'un modèle explique *ce qui s'est passé* qu'il peut prédire *ce qui va se passer*. Nous avons dégagé deux champs bien distincts : celui des institutions et celui des organisations qui répondent à deux dynamiques d'évolution différentes et deux systèmes de pilotage. Le pilotage, enfin, recherche non seulement le *feedback* nécessaire à l'actualisation de la base de connaissance pour alimenter un cycle vertueux d'apprentissage

permanent, mais a aussi besoin d'un *feedforward* (Simon, 2004), soit, dans le cas du management public, d'une vision politique.

Notre propos est ici d'approfondir les deux premières étapes, alors que nos précédentes recherches ont privilégié les deux dernières. Et ce afin de bâtir les fondamentaux d'une épistémologie du changement dans le secteur public. Il s'agit en fin de compte de tenter de répondre à la question : **de quels outils de pensée avons-nous besoin pour comprendre la réalité et prendre des décisions ?**

On peut schématiquement représenter ce cycle sous la forme :

où :

L'observation est tributaire d'une **théorie de la connaissance** qui est le filtre entre notre perception du réel et le réel lui-même ;

- La compréhension est la tentative de construction de **modèles explicatifs**, et, moyennant un travail de conceptualisation et de construction d'hypothèses, plus ou moins **prédictifs**, qui vont servir de base à la décision stratégique ;
- La décision mène à la pratique qui devient elle-même source d'observation et, par *feedback*, va enrichir la base de connaissance.

Pour parcourir ce cycle, rappelons brièvement les trois grandes catégories d'approches épistémologiques qui nous sont offertes en sciences de gestion :

- La première est l'**induction** qui est un point de passage obligé de toute démarche empirique : on observe une réalité par enquête, analyse statistique, étude historique et l'on parvient à dégager des régularités. Les positivistes *stricto sensu* vont conférer le statut de loi à une régularité suffisamment répétée par aversion pour toute confirmation par une théorie explicative. La vérité est *induite* par la répétition de l'observation. La pratique du *benchmarking* peut donc conduire à des généralisations inductives si l'on adopte le syllogisme « les meilleurs ont telles pratiques, donc en adoptant ces pratiques on deviendra les meilleurs ». Mais le principe de Hume « *on ne peut déduire ce qui doit être de ce qui est* » (Blaug, 1994) doit particulièrement s'appliquer en matière de management public, car, dans le cas d'une pratique totalement inductive, cela reviendrait à reproduire ce qui est et donc à rejeter l'innovation et les stratégies de rupture dont nous avons souligné le caractère essentiel dans IAE. Dans l'approche évolutionniste, au contraire, on recherchera au-delà des similitudes, les « *différences qui créent des différences* », selon la formule de Gregory Bateson, soit les informations qui permettront de bâtir des hypothèses nouvelles à la base des boucles heuristiques des processus d'apprentissage.
- La seconde est la **déduction** : à partir d'une analyse théorique on formule une hypothèse qui est mise à l'épreuve de la réalité par l'expérimentation. Cette expérimentation peut à son tour induire une nouvelle hypothèse. Il y a donc un cycle induction – déduction qui permet la construction d'une théorie

explicative. Le positivisme logique du Cercle de Vienne<sup>18</sup>, tel que défini par un de ses animateurs, Hans Hahn (Hall et Elliott, 1999) se veut à la fois positiviste – donc inductif – et déductif par l'analyse logique partant d'une conception du monde basée sur l'unité de la science. L'économie politique classique du XIX<sup>e</sup> siècle s'est voulue principalement inductive dans sa rupture avec la philosophie politique de Thomas d'Aquin qui en faisait un domaine des sciences morales tout en lui reconnaissant son caractère propre<sup>19</sup>. L'économie néoclassique est clairement déductive. Le papier fondateur de Kenneth Arrow et Gérard Debreu, en 1954, part d'hypothèses violant les bases de toute réalité économique pour ne s'appuyer que sur la rigoureuse démonstration d'un modèle mathématique, neutre de toute référence à des valeurs, ce qui deviendra « *une croissance cancéreuse au cœur même de la microéconomie* » ouvrant la voie à « *l'économie du tableau noir* » qui reviendra, de fait, au rejet de l'expérience empirique (Blaug, 1998).

- La troisième est l'**abduction**, développée par le philosophe américain Charles Peirce, qui, alors que l'induction infère le semblable à partir du semblable, va inférer le différent à partir du semblable. On peut par exemple observer que « tout ministre qui tente de réformer le ministère des finances perd son poste ». Là où le raisonnement uniquement par induction en tirera une loi fatale ou par déduction expliquera que le modèle théorique n'a pas été appliqué avec la rigueur souhaitable par compromission avec la réalité, le raisonnement par abduction cherchera une hypothèse explicative, par exemple, l'obsolescence du modèle d'activité, l'absence de soutien de l'opinion... . Le raisonnement par déduction tentera ensuite de construire d'autres hypothèses sur la conduite du changement – qui relèveront plus ici du « changement de conduite » - qui seront mises à l'épreuve par expérimentation empirique, soit par induction.

Pour reprendre l'analyse de Mark Blaug (1994), le XIX<sup>e</sup> siècle aura été dominé par l'induction, donnant la priorité à l'expérience, et le XX<sup>e</sup> par la pratique hypothético-déductive donnant la priorité à la construction de théories nées d'une réflexion abstraite. L'apport de Charles Pierce permet de concevoir la connaissance scientifique comme un **cycle abduction – déduction – induction**. Il nous permet de répondre à l'objection soulevée par Imre Lakatos sur la démarche poppérienne qui peut en revenir à exclure toute démarche inductive du champ de la démarche scientifique au motif qu'elle ne serait pas, dans l'instant, falsifiable. La recherche en management public se prête bien à une telle approche puisque les hypothèses qu'il

---

<sup>18</sup> Le Cercle de Vienne était un cercle d'intellectuels réunis autour de la personnalité de Moritz Schlick, et auquel participaient Rudolf Carnap, Otto Neurath, Viktor Kraft, Hans Hahn, et Herbert Feigl, qui attirait de nombreux scientifiques de renom comme Kurt Gödel. Ils s'étaient donné l'objectif d'unifier les sciences et d'éliminer la métaphysique en partant du fait qu'ils considéraient les propositions métaphysiques sans signification aucune. Ils s'inspiraient des conceptions de Russell et de Wittgenstein en vue de formaliser le savoir scientifique. Popper s'est opposé à la philosophie du Cercle de Vienne, appelée positivisme logique, empirisme logique ou encore néopositivisme, en particulier en ce qui concernait la théorie de la signification d'une proposition logique et la théorie de la vérification dans les sciences. La critique de cette philosophie fait l'objet du premier livre de Popper, *Logik der Forschung* (1934), *la logique de la découverte scientifique* (1973).

<sup>19</sup> Pour Thomas d'Aquin, l'économie est à la rencontre de la foi et de la science: elle est guidée par des principes moraux, ceux du bien commun, mais ne rejettent pas, à la différence de la scolastique, de soumettre ses propositions à l'expérience empirique.

---

formule ne peuvent être corroborées qu'après une série d'heuristiques empiriques qui permettent d'affiner le travail de formulation de la théorie.

Pour Lakatos, à l'origine du concept de « programme de recherche » qui structure ces boucles heuristiques<sup>20</sup>, la ligne de démarcation est entre un programme de recherche « dégénéré » qui n'est plus capable de prédire aucun fait nouveau et un programme de recherche à plus forte capacité heuristique, donc à plus forte capacité de prédiction.

On peut donc se demander si le programme de recherche dominant du management public, centré sur la gestion, n'est pas un programme « dégénéré », au sens de Lakatos, car ayant perdu toute capacité prédictive. Cela est particulièrement important pour le management public, comme le remarque Kelman (2005), qui a, par nature, un fort rôle prescriptif, car le chercheur s'identifie beaucoup plus que dans le management privé à l'objet de son étude. Prescription qui est légitime, aussi longtemps que la recherche qui l'a produite est rigoureuse, conclut Kelman.

\*

Nous organisons l'analyse en deux parties :

- La question de la ligne de démarcation pour la recherche en management public : alors que le sens commun et les doctrines dominantes la situent entre « plus d'Etat » et « moins d'Etat », avec parfois des compromis subtils mais bien peu définis et peu opérants de type « mieux d'Etat », nous la situons au sein de la théorie de la connaissance entre positivisme logique et évolutionnisme et mettons en relief les questions de philosophie politique sous-jacente.
- Les conséquences de la rectification de la ligne de démarcation pour un programme de recherche sur l'évolution du secteur public et de l'Etat, soit les dynamiques complémentaires d'évolution des institutions et des organisations, la pratique de la modélisation dans les nouveaux processus de décision publique et de mesure de la performance et le rôle de la philosophie politique pour éclairer ce processus décisionnel.

---

<sup>20</sup> Un programme de recherche est un principe heuristique basé sur un « noyau dur » déclaré empiriquement irréfutable par le chercheur (ce sont ses croyances) et qui définit des règles méthodologiques sur les voies de recherche à éviter (heuristique négative) ou à poursuivre (heuristique positive), et qui s'entoure d'une ceinture protectrice d'hypothèses qui doivent supporter le choc des tests.



## **1° Partie : Le problème de la ligne de démarcation : sortir du processus d'euthanasie bureaucratique du secteur public**

*« Les libéraux formulent une critique juste en disant que les agents se sont appropriés les services publics aux dépens des citoyens. Ils en tirent une conclusion hâtive en prônant leur liquidation. De l'autre côté, les « républicains », au nom d'une défense juste du principe du service public, justifient tous les abus. Pour avancer, il faut sortir de ces querelles de fous. S'agissant de l'éducation, c'est la même chose, le blocage intellectuel est complet. »*

*Marcel Gauchet, in Le Point, 17/08/06*

La première partie de cette recherche a pour objet les fondamentaux intellectuels qui peuvent structurer l'observation du changement dans le secteur public, en recherchant quelle est la ligne de démarcation pertinente à tracer entre les différentes approches.

L'irruption du terme « néolibéral » dans le débat sur l'évolution du secteur public, employé avec fort peu de circonspection, valide une ligne de démarcation qui séparerait en gros les néoclassiques d'un côté, les keynésiens de l'autre, selon la formule de Joseph Stiglitz, entre ceux qui sont convaincus, d'un côté, que « l'Etat généralement ça ne marche pas » et que « le marché ça marche », et vice-versa de l'autre.

Cette ligne de démarcation rend impossible la différenciation entre institutions et organisations qui restent justifiées par le paradigme wébérien : soit on est pour l'intervention de l'Etat et l'on doit en accepter le coût et l'inconvénient – la bureaucratie et les rentes – soit on veut combattre ces dernières en introduisant une logique de performance et l'on entre forcément dans une logique de démantèlement de l'Etat en tant qu'institution, selon la logique néo-classique. Cette ligne de démarcation, sanctifiée par le NPM, est *de facto* obsolète. Depuis l'ouvrage apologétique d'Osborne et Gaebler (1992), l'importance des retours d'expériences a permis de la dépasser et de montrer qu'elle n'était pas celle que le NPM voulait fixer, entre le « tout Etat » bureaucratique wébérien et les mécanismes de marché. Dans la dernière édition de leur ouvrage (2004), Politt et Bouckaert voient apparaître un modèle européen qu'ils qualifient de néo-wébérien. Le modèle wébérien pourrait ainsi cesser d'être la « bête noire » qu'en fait le NPM, mais sans pour autant impliquer un retour à la rationalité bureaucratique de l'administration de la seconde révolution industrielle. Il ne s'agit pas de faire le contraire du NPM mais d'opérer un retour aux sources du modèle wébérien en ce qu'il avait de puissant, mais dans une approche radicalement nouvelle (Drechsler 2005).

Notre propos est de montrer que si l'on suit cette ligne de démarcation, la stratégie de réforme court le risque d'être entraînée dans un processus d'**euthanasie bureaucratique** du secteur public et de l'Etat en général.

## A. Anatomie d'un processus d'euthanasie bureaucratique : le système de Speenhamland

*« Si une société humaine est une machine qui agit d'elle-même pour perpétuer les modèles sur lesquels elle est construite, Speenhamland fut un automate destiné à détruire les modèles susceptibles de fonder n'importe quel type de société. Cette loi ne fit pas qu'encourager les tire-au-flanc et ceux qui voulaient tirer parti de leur insuffisance prétendue, elle augmenta les séductions du paupérisme pour un homme au moment critique précisément où il s'efforçait d'échapper au sort des misérables ».*

*Karl Polanyi, La Grande transformation (1983 : 140)*

Ce n'est qu'après la publication de *La Richesse des Nations* d'Adam Smith en 1775 que le paupérisme va devenir l'élément saillant des conséquences de la révolution industrielle en Angleterre. Il est produit non seulement par la poursuite du mouvement des *enclosures*, le déclin de l'artisanat rural au profit des fabriques mais aussi par la guerre avec la France qui entraîne une hausse du prix du blé importé, conjuguée à de mauvaises récoltes. Les lois élisabéthaines sur les pauvres de 1601, complétées par les lois de la restauration, réservaient les secours publics accordés par les paroisses aux indigents (les « *poors* »), que l'on distinguait des pauvres (les « *paupers* ») aptes au travail qui ne pouvaient recevoir de secours qu'en entrant dans une *workhouse*.

Le 6 mai 1795, des magistrats du Berkshire, réunis à l'auberge de Speenhamland, décident d'une modification substantielle de ce système : ils étendent le devoir d'assistance des paroisses à tous et déterminent un revenu minimum indexé sur le prix du blé et sur la taille de la famille : c'est le « système de Speenhamland » que Karl Polanyi qualifiera « *d'atrocité bureaucratique* » et de « *véritable chef-d'œuvre de dégénérescence institutionnelle* » (1983 :136).

Ce qui devait être un plancher de revenu devint vite un plafond : la mise en place du système se conjuguant avec l'interdiction des syndicats. Les employeurs pouvaient donc baisser les salaires dès lors qu'ils étaient complétés par le barème de Speenhamland. Pour éviter d'avoir eux-mêmes à cotiser à l'impôt nécessaire au financement du système, il leur suffisait d'employer en sureffectif de nombreux travailleurs. Il s'ensuivit un processus de dégénérescence bureaucratique à trois caractéristiques :

- La baisse des revenus du travail, dès lors que, conjugué avec l'interdiction des syndicats, ce qui devait être un plancher devint un plafond indexé sur les barèmes (« *rates* ») du système. Pratiquement, la *workhouse* devint la *poorhouse*, le travailleur valide fut réduit au sort de l'indigent.
- Une destruction du lien social par la destruction du rapport au travail réduit à un rapport à un salaire et par la généralisation de l'assistanat selon le dicton « *one day on the rates, always on the rates* ».
- Une subvention au profit d'une aristocratie terrienne en déclin payée par l'industrie, elle-même touchée par la baisse de la productivité du travail.

Le système avait pour objectif de renforcer le dispositif des *poor laws* comme garantie contre les émeutes liées au paupérisme. Il joua son rôle dans un premier temps, au point que Pitt tenta de donner au système un statut légal. Mais face à son coût (les aides aux pauvres passent de 1% du PIB en 1748-50 à 2,7% en 1818-20) et à ses effets pervers (les bénéficiaires sont de plus en plus jeunes et aptes au travail), et au fait qu'il ne satisfaisait pas les principaux intéressés qui se révoltent en 1830-31 (les émeutes dites du *Captain Swing*), une Commission royale fut chargée de procéder à son évaluation.

Elle procédera à partir de 1832 à une vaste enquête publique (26 volumes, 13000 pages), considérée comme la première enquête sociologique dans l'ouvrage canonique des économistes socialistes Sidney et Béatrice Webb<sup>22</sup>, *English poor law history* (1930). Les travaux de la Commission aboutirent à l'abolition des anciennes *poor laws* en 1834 et à leur remplacement par de nouvelles lois qui rétablissaient le principe des *workhouses* pour les pauvres et renvoyait le secours aux indigents vers la charité individuelle. Pour Polanyi, cette décision marque la naissance du marché du travail et le triomphe de l'économie politique classique caractérisée par trois éléments, la stabilité de la monnaie avant tout (incarnée par l'étalon-or), le libre – échange et le marché du travail devenu marchandise. Après le rétablissement de l'étalon-or à la fin des guerres napoléoniennes, l'abolition du système de Speenhamland ouvrait la voie à l'instauration totale du libre-échange qu'incarnera l'abolition des *corn laws* en 1846.

Dans le monde anglo-saxon, la référence au système de Speenhamland est d'actualité à chaque offensive contre les principes du *welfare state* ou, au contraire, par les partisans d'un revenu minimum détaché du travail productif<sup>23</sup>. A l'opposé, les détracteurs du *welfare state* reprennent les conclusions de la Commission royale : le système d'assistance incite à l'oisiveté, à la déresponsabilisation individuelle et à la surnatalité chez les pauvres, ainsi, aux Etats-Unis, Charles Murray en 1986 dans *Losing Ground* considère que les dispositifs de *welfare* issus du projet de grande société n'ont pas aidé les pauvres et ont eu l'effet inverse.

Nous avons donc là la **structure d'un processus d'euthanasie bureaucratique**, qui peut se présenter en trois temps :

- Face à un problème de politique publique, un dispositif est conçu pour pallier ses conséquences les plus dommageables pour la société, sans aborder les causes structurelles du problème.
- Le dispositif agissant dans une interaction de phénomènes complexes génère des effets pervers inattendus et prend une autre tournure au gré de l'évolution

<sup>22</sup> Sidney Webb, historien et fondateur du mouvement fabien, courant socialiste non marxiste qui succéda au mouvement de Robert Owen, il sera plus tard le fondateur de la *London School of Economics*, anobli par la Reine tout en restant un admirateur du système soviétique. Beatrice Webb produisit au sein de la Commission de révision de *poor laws* en 1905 un rapport minoritaire demandant 1° l'abolition des *poor laws*, 2° la mise en place d'un service public de l'emploi et 3° une politique de soutien aux classes laborieuses centrée sur l'éducation et la santé, qui fut rejeté par le gouvernement libéral de Asquith.

<sup>23</sup> Le principe de Speenhamland est aujourd'hui défendu par les partisans de l'allocation universelle au motif que le travail dans la société de la connaissance est plus lié à un vagabondage créatif qu'un travail au sens industriel du terme. Cette thèse est illustrée par la motion « utopia » du Parti socialiste en France, inspirée des travaux de la philosophe Dominique Meda. Le principe d'un revenu minimum est également proposé par Hayek « *« La nécessité de tels arrangements (revenu minimum) dans les sociétés industrielles est hors de tout doute — ne serait-ce que dans l'intérêt de ceux qui ont besoin de protection contre les actes de désespoir des nécessiteux. » (La constitution de la liberté).* Un principe plus sophistiqué sous la forme d'un impôt négatif (financé par un impôt positif) a été proposé par Milton Friedman qui le présente comme un autre moyen de gérer l'allocation universelle.



de la conjoncture, son rapport coût – efficacité devient obscur et critiquable. Son efficacité diminue et est critiquée par ses principaux destinataires.

- La critique du dispositif donne naissance à une idéologie de stigmatisation qui permet de renverser la cause et l'effet, et de faire des bénéficiaires et de leur comportement les responsables de la « dégénérescence institutionnelle » du système.

Notre propos n'est pas d'entrer dans un débat - qui fait l'objet de milliers de pages sans être clos pour autant - sur le meilleur moyen de lutter contre la pauvreté. Il est de voir comment autour du système de Speenhamland **se sont forgées des croyances** sur l'origine et le traitement de la pauvreté – que partageront des hommes aux visions si différentes comme Malthus, Ricardo et Marx<sup>24</sup> - qui devront attendre 130 ans pour être questionnées par une recherche académique sérieuse qui sera le fait de Mark Blaug (1963, 1964) et de Fred Block et Margaret Somers (2003) aux Etats-unis et au Canada.

Les croyances que la Commission royale va théoriser sont en fait formulées par Malthus dans son *Essai sur la population* de 1798 : les secours aux pauvres perturbent une loi de la nature qui fait de la faim le moteur de la recherche du travail et de la pauvreté le résultat de l'absence de contrôle de la procréation résultant d'aides basées sur la taille de la famille. Le seul moyen de restaurer la discipline imposée par la loi naturelle de la rareté et de la faim est donc de supprimer les aides aux pauvres. Ces vues de Malthus ont été introduites dans l'économie politique par Townsend dans sa *Dissertation on the poor laws* (1786) qui, face à la montée d'un paupérisme structurel lié au développement de la révolution industrielle, introduit un nouveau concept légal dans les affaires humaines, celui de « loi de la nature » (Polanyi, 1983 :158). Il renverse ainsi la proposition de Hobbes selon laquelle un gouvernement est nécessaire parce que les hommes se conduisent *comme* des bêtes, alors qu'en fait ils *sont réellement* des bêtes et donc qu'un minimum de gouvernement est nécessaire. Les « lois de la nature » viennent expliquer et théoriser l'échec des politiques publiques face à la pauvreté et acquièrent le statut d'une vérité scientifique. C'est là, selon Polanyi, le facteur décisif qui va permettre la création du marché du travail « *un acte de vivisection pratiqué sur le corps de la société par ceux qui se sont endurcis à la tâche grâce à l'assurance que seule la science peut donner* » (1983 :174).

Ainsi, la faillite du système de Speenhamland – dans son incapacité à résoudre le problème de la pauvreté - et sa théorisation par les débats de la Commission royale, largement conditionnés par les écrits de Malthus et de Townsend (qui venaient de connaître une réédition en 1820), vont fonder une croyance que Polanyi sera le premier à discuter en 1944, selon laquelle le marché libre du travail comme marchandise est une « loi de la nature », en rupture complète avec la tradition chrétienne qui inspirait les relations du travail avant l'apparition de « l'économie politique ».

---

<sup>24</sup> Dans « *La situation de la classe laborieuse en Angleterre* », Friedrich Engels reprend à son compte, tout en rejetant les conclusions des « commissaires malthusiens », celles du rapport de la Commission royale dont il cite un long extrait : « Certes, cette description des effets de l'ancienne loi sur les pauvres est, dans l'ensemble, exacte ; les allocations favorisent la paresse et l'accroissement de la population « superflue ». Dans les conditions sociales actuelles, il est clair que le pauvre est bien obligé d'être égoïste et que, lorsqu'il a le choix et vit aussi bien d'une façon que d'une autre, il aime mieux ne rien faire que travailler », *Editions sociales, 1975, pp. 347 - 348*

---

**Que s'est-il en fait réellement passé ?** On peut aujourd'hui, dans la foulée des travaux de Polanyi et de Mark Blaug et de leur actualisation par Block et Sommers, questionner la lecture même des faits. Speenhamland n'était pas aussi universel que l'histoire officielle porte à croire et n'a pas eu un effet aussi désocialisant qu'il a été dit et comme l'a crédité également Polanyi au vu des sources à sa disposition. Mark Blaug (1963) a montré qu'il était surtout répandu dans le Sud-est rural de l'Angleterre et que, de surcroît, il jouait un rôle de régulateur du travail saisonnier qui répondait aux besoins en main d'œuvre. Blaug montre surtout que la subvention aux salaires des ouvriers employés n'existait en pratique presque plus en 1832 quand la Commission royale a commencé son enquête. Speenhamland, à l'époque de l'enquête, consistait surtout en un système d'allocations familiales. Il a joué un rôle positif dans le développement économique de cette région en croissance rapide mais encore sous-développée de l'Angleterre. Après son abrogation en 1834, le système a *de facto* continué à fonctionner là où il avait besoin de le faire.

Mark Blaug a été le premier à pointer le vice de fond qui a entaché l'enquête de la Commission. Tout d'abord, Nassau Senior et Edwin Chadwick ont décidé de ne pas faire de synthèse de l'enquête de sorte que toute personne voulant critiquer leur conclusion devait se plonger dans l'analyse des 5000 pages de réponses aux questionnaires, ce qui devra attendre 130 ans et le travail de Mark Blaug. Ensuite, Blaug (1964) fait ressortir le biais idéologique qui a perverti le questionnaire de la Commission royale : les deux rapporteurs, Senior et Chadwick, étaient des *laisser-fairistes* convaincus qui ont intentionnellement confondus les allocations pour les enfants avec subventions aux salaires pour noircir l'acte d'accusation. L'analyse détaillée du questionnaire de la Commission effectuée par Mark Blaug fait apparaître que ses deux auteurs ont délibérément joué sur la confusion des mots en assimilant « *allowance* » (les allocations familiales) aux subventions aux salaires. Ainsi, plus d'un siècle d'histoire sociale et politique allait se jouer sur un faux problème et l'ignorance du vrai.

La cause de la faillite du système et de la progression de la pauvreté dans les campagnes fut la sous-industrialisation du sud au profit du nord, le déclin de l'artisanat rural et la poursuite des enclosures. Elle s'inscrit dans le retournement du premier cycle technologique et l'entrée en phase de rendements plafonnants après 1815, la crise de 1816, accrue par la décision de revenir à l'étalon-or prônée par Ricardo pour rétablir la valeur de la livre d'avant-guerre.

La progression de la pauvreté a donc résulté d'erreurs de politique macro-économique liées à la conjoncture de déclin du premier cycle technologique. Le système de Speenhamland n'a fait qu'aggraver les choses tout en remédiant au court terme pour éviter les émeutes. Il a surtout servi les intérêts de l'aristocratie terrienne. Une fois le poids de celle-ci réduit après la réforme du suffrage censitaire de 1832 qui élimine les bourgs pourris, le pouvoir passe aux classes moyennes qui constatent la faillite du système.

Mais les débats autour de sa suppression ont donné naissance à une croyance : ce sont les pauvres qui, victimes du système, sont en fait la cause de sa perversion en sombrant dans le vice de l'oisiveté assistée et l'absence de contrôle sur leur reproduction. Tous les partisans du déterminisme historique y trouvaient leur compte : Malthus et Townsend qui donnaient à leur « loi de la nature » un statut scientifique, Ricardo qui transférait la responsabilité de la récession sur les pauvres, et Marx qui pouvait commencer à bâtir sa doctrine.

**Que s'est-il passé ensuite ?** La victoire du laisser-faire n'a pas été celle de la diminution de l'interventionnisme étatique. On assiste, entre 1830 et 1850 à une explosion des fonctions administratives de l'Etat. Même un *laisser-fairiste* comme Chadwick évoluera face aux manifestations d'hostilités dont il sera l'objet pendant la récession économique de 1837, dont les effets seront considérablement aggravés par la suppression des *poor laws*. Il sera l'auteur d'un rapport sur la condition sanitaire des classes laborieuses en Grande-Bretagne préconisant l'instauration d'un système de santé publique, qui sera dans un premier temps rejeté par le gouvernement conservateur puis adopté par le gouvernement libéral en 1848.

Le programme de l'interventionnisme étatique avait été détaillé de manière précise selon les principes utilitaristes par Jeremy Bentham qui ont nécessité plus d'intervention administrative, car selon l'élégante formule de Polanyi « *le laisser-faire n'est pas un moyen de faire les choses, c'est la chose à faire* » (1983 : 189). *Faire le laisser-faire* implique un activisme administratif débordant. Bentham s'inscrit avant l'heure dans la tradition du positivisme logique. Pour lui, il y a trois choses indispensables au succès de l'économie : l'inclination, le savoir et le pouvoir. Si l'inclination est le propre de l'entrepreneur, le savoir et le pouvoir sont administrés avec une meilleure efficacité par le gouvernement que par les personnes privées. Ce qui suppose un développement considérable de l'administration : « *le libéralisme de Bentham signifie que l'action parlementaire doit être remplacée par celle d'organismes administratifs* » (Id.). La réforme des *old poor laws* s'inscrira dans un contexte de réaction politique mené par le Parlement avec la crise qui a suivi la fin des guerres napoléoniennes (suspension de l'*habeas corpus*, *Libel Act*, répression du mouvement chartiste...) qui laissera les mains libres à la croissance du pouvoir administratif. Nous retrouvons ici des analogies avec la mise en place du NPM et de sa « bureaucratie libérale », selon l'expression de David Giauque, qui s'est traduite par une hausse considérable de la réglementation.

Le problème de la pauvreté n'a pas trouvé sa solution par cette invocation d'une loi de la nature. Elle a au contraire eu un effet contre-productif en associant obligation de travailler dans une *workhouse* et statut infamant. En 1886, la circulaire Chamberlain dissocie le travail des pauvres des stigmates du paupérisme de la *workhouse* et en 1905 le Parlement adopte l'*Unemployment Workman Act* qui instaure le travail temporaire pour les victimes du chômage saisonnier. Les *poor laws* seront officiellement remplacées en 1929 par des dispositifs d'assistance aux chômeurs et de secours mutuels.

Polanyi note que le retour à ce système plus équilibré, régi par des principes de planification, s'est fait de manière naturelle alors que c'est l'implantation du laisser-faire qui a été planifiée : droit syndical, loi sur les accidents du travail, inspection des usines, assurances sociales, services publics, instruction obligatoire... la fin du XIX<sup>e</sup> siècle verra toute l'Europe se doter d'une législation sociale qui ne sera pas l'œuvre d'idéologues et de l'application de croyances, mais « *tout tend à étayer l'hypothèse que des raisons objectives de nature incontestable ont forcé la main des législateurs* » (Id :199).

Ainsi, un **processus d'euthanasie bureaucratique** nous apparaît comme résultant d'un échec d'une politique publique qui se caractérise par :

- Un problème non résolu par les dispositifs existants et allant s'aggravant, lié à des coûts croissants des dispositifs.
- Un processus non-intentionnel, qui, en l'absence de toute métrique pertinente de mesure la performance, est aveuglé dans l'observation des faits par un système de croyances qui fournit des explications simples invoquant des lois de la nature comme fondement scientifique, là où la raison humaine peine à modéliser les processus complexes d'une société en pleine mutation.
- Le décor du processus est la défense des intérêts acquis des catégories sociales dominantes du cycle technologique en déclin, les catégories sociales montantes, dans leur impatience, adhérant aux croyances.
- La solution issue de ce processus ne résout pas les problèmes, ils sont aggravés jusqu'à ce que le progrès de la connaissance et la fragilisation du système de croyances laisse sa place au réel et, sous l'empire du bon sens et du pragmatisme, permettent des décisions parvenant à une stabilisation du système.

## B. Le problème de la réforme selon l'actuelle ligne de démarcation

*« La manière dont les choses sont et dont les choses arrivent, constitue ce qu'on appelle la nature des choses; et l'observation exacte de la nature des choses est l'unique fondement de toute vérité. (...) L'économie politique ... est établie sur des fondements inébranlables, du moment que les principes qui lui servent de base sont des déductions rigoureuses de faits généraux incontestables. Les faits généraux sont, à la vérité, fondés sur l'observation des faits particuliers, mais on a pu choisir les faits particuliers les mieux observés, les mieux constatés, ceux dont on a été soi-même le témoin ; et lorsque les résultats en ont été constamment les mêmes, et qu'un raisonnement solide montre pourquoi ils ont été les mêmes, lorsque les exceptions mêmes sont la confirmation d'autres principes aussi bien constatés, on est fondé à donner ces résultats comme des lois générales, »*

*Jean-Baptiste Say, Traité d'économie politique, 1803*

Le rapport du Commissariat Général du Plan intitulé « la conduite du changement au sein du secteur public : une contribution pour l'action » (Colson, 2005) expose très clairement le programme de recherche dominant. Le programme du Groupe de travail Ariane qui a réalisé ce rapport, présenté par le Commissaire au plan Alain Etchegoyen, a reposé sur des études de cas convaincantes. Il précise : « Cette approche empirique permet de dégager une sorte de guide dont peuvent s'inspirer tous ceux qui sont soucieux de réformer l'administration sans se contenter d'effets d'annonce ». La méthode se réclame explicitement de l'induction : « partir du terrain afin de dégager certains principes concrets d'action ».

Le style du rapport administratif français est généralement déductif. Les analyses sont brillantes, se terminent par des listes imposantes de propositions sur le mode « faire que... » en supposant que le « comment » relève du « il n'y a qu'à », pour terminer

généralement « au fond d'un tiroir ». Le rapport du groupe Ariane – censé tirer le fil du changement – le remarque à juste titre : les rapports sont vides quant au *comment*. Le rapport de Christian Blanc « Pour un Etat stratège garant de l'intérêt général » (1993) ne comporte qu'une page et demie sur le processus de mise en oeuvre.

Dans notre rapport « *les établissements publics nationaux, un chantier pilote pour la réforme de l'Etat* » (Rochet, 2002), nous avons tenté une autre approche s'inspirant du cycle proposé par Charles Peirce :

- La définition du cadre institutionnel de départ
- L'analyse de la situation actuelle par enquête et le dégagement, par induction, d'idées saillantes
- De nouveaux horizons possibles, soit l'abduction d'hypothèses de travail
- Par déduction, des éléments de doctrine, en intégrant les apports de la théorie générale des systèmes
- Des axes d'action qui permettent de tester par induction les hypothèses avancées.

Cette approche permet d'introduire des pratiques d'analyse stratégique comme le FFOM (forces, faiblesses, opportunités, menaces), où les opportunités et les menaces sont celles de l'environnement et les forces et faiblesses celles de la capacité à combiner design institutionnel et performance organisationnelle.

Ce rapport a permis de mobiliser les acteurs concernés qui se sont réunis en club de pairs, entre directeurs d'administration centrale et d'établissement publics, autour de trois activités : l'échange d'expérience entre pairs, l'organisation d'un colloque annuel qui met en avant des idées et des approches nouvelles dans un cadre national et international et un séminaire annuel de formation approfondie.

Le travail pratique et théorique est ainsi lié. Les expériences innovantes de chacun sont mises en perspective avec un cadre conceptuel qui se construit par itération entre la théorie et la pratique.

Cette dimension n'est présente ni dans l'approche presque exclusivement déductive des rapports administratifs, ni dans le rapport délibérément inductif du groupe Ariane.

Rien n'est en soi critiquable dans les propositions du groupe Ariane. Les pratiques observées au cours des sept études de cas sont toutes pertinentes et effectives, mais rien ne nous est dit sur le cadre général qui conditionne ces réformes. Tous les cas étudiés concernent des organisations et non des institutions, de sorte que nous avons un catalogue de « bonnes pratiques » pas une observation d'une dynamique globale du changement. Le rapport se fait lui-même l'écho de la limite opérationnelle de sa démarche en concluant sur trois paradoxes :

- Le *paradoxe budgétaire* : il rejoint le constat que nous avons pas su « faire pleuvoir où c'est sec ». La réforme intervient quand les marges de manœuvre ont disparu et impose des réallocations des ressources aux objectifs prioritaires. Les techniques managériales sont donc inopérantes sans réforme politique de l'Etat.
- Le *paradoxe du « plus ça change, plus c'est la même chose »* : l'optique exclusivement managériale revient à conduire le changement dans un système qui demeure

inchangé. Ce n'est que dans la conclusion que le rapport fait un lien entre changement organisationnel et LOLF dont nous avons souligné le caractère fondamental (Rochet, 2004).

- Le *paradoxe de la réforme réussie*, qui récompense plus ceux qui ne font rien que ceux qui prennent des risques, car le système de valeurs porté par le cadre institutionnel n'a pas changé.

L'incapacité à résoudre ces trois paradoxes nous renvoie logiquement au paradoxe de l'euthanasie bureaucratique que l'on peut résumer par la formule « *plus ça va moins bien, plus ça me conforte dans la nécessité d'en finir avec le secteur public* ».

Le rapport n'est réellement convaincant que lorsqu'il procède par falsification, c'est-à-dire qu'il démontre la fausseté d'opinions du sens commun : l'exposé de sept cas – et même d'un seul – de changement réussi suffit à falsifier le présupposé selon lequel les réformes seraient plus difficiles en France qu'ailleurs !

Ainsi, ce rapport sur le « comment » ne répond pas à la question du « comment faire » de manière probante et opérationnelle. Il conclut sur la nécessité d'intégrer son catalogue d'outils d'interventions dans une « démarche raisonnée », mais sans rien nous dire sur la nature de la raison à mettre en œuvre<sup>25</sup>.

La conclusion, presque explicite, qu'en tire son auteur est qu'on ne peut résoudre la question du *comment* qu'en la connectant à celle du *quoi*. Nous avons mis en avant que cette attitude d'oubli du *quoi* est le résultat de l'approche déterministe qui est sous-jacente à l'idéologie dominante de l'école néo-classique, dont la *Nouvelle Gestion Publique* – le NPM – qui n'était en fin de compte qu'un catalogue d'outils d'intervention, composés à partir d'un recueil de *success stories* (Osborne et Gaebler, 1992), dont nous avons souligné les résultats contre-performants.

L'élimination du « quoi » et sa réduction au « comment » procède d'une conception déterministe de la connaissance. Le déterminisme part de l'hypothèse qu'il existe un état optimum, défini par les lois accessibles à l'intelligence humaine et dont toute bonne politique doit viser à la réalisation. La question de la philosophie politique est alors réduite à celle d'une conception du monde – une *weltanschauung* – liée à des différences culturelles et religieuses. Ainsi, le thème de la conférence du réseau *International Public Management Network* pour 2006<sup>26</sup> porte sur les valeurs civiques mais considérées uniquement comme condition de réception d'une doctrine universelle – le NPM – exprimée dans une langue unique – l'anglais – au travers d'arrangements locaux. De nombreuses communications à ce colloque ont montré que la culture, non seulement la culture nationale mais aussi la culture comme vertu civique, n'est pas une variable d'ajustement d'une doctrine universelle mais au contraire une valeur fondatrice des stratégies de management public. Les outils du management ne font pas sens en eux mêmes comme le propose le rationalisme positiviste. Ils font sens s'ils sont « enchantés » par une stratégie de politique publique enracinée dans un contexte culturel national. Cet enchantement, la philosophie politique peut nous le fournir en posant la question ontologique de la bonne société.

<sup>25</sup> Ce rapport fut un des dernier du Commissariat au plan : M. Colson décida de rejoindre un grand cabinet de conseil après publication de son rapport, le Commissaire Alain Etchegoyen fut remercié, et le Commissariat au plan transformé en simple bureau d'études à disposition du gouvernement.

<sup>26</sup> <http://www.ipmn2006.net/>

Ce qui nous conduit à discuter la théorie de la connaissance sous-jacente à l'observation puis à la compréhension du changement dans le secteur public.

## C. La théorie de la connaissance comme ligne de démarcation

« Un économiste qui est seulement un économiste est susceptible d'être un fléau. »

Friedrich August Von Hayek

En épistémologie, et plus particulièrement dans l'épistémologie des sciences de gestion, le siècle passé a été marqué par l'affirmation des épistémologies non-déterministes, globalement regroupées, bien que de manière très poreuse, sous le concept de constructivisme.

Elle nous amène nécessairement à une lecture critique de l'œuvre de Friedrich Von Hayek qui a fondé ses recherches d'une théorie de l'Etat et de l'action sur une théorie de la connaissance. On se doutera à la lecture de nos précédents travaux que nous ne partageons pas les conclusions auxquelles parvient Hayek, qui sont d'ailleurs très composites (Dostaler, 1998, 2001). Elles n'en représentent pas moins une rupture radicale avec le positivisme dominant en refusant le scientisme des lois de la nature dont l'économie politique ne serait plus que la mise en œuvre, dans la ligne de la tradition classique puis néoclassique, de Jean-Baptiste Say au « consensus de Washington ». Hayek a permis ainsi de disjoindre la démarche libérale initiée par Adam Smith, dont l'objet était d'éviter le Léviathan de Hobbes en faisant de la liberté individuelle et de sa relation avec l'Etat son sujet d'étude, des doctrines libertariennes du *laisser-faire*.

La méthode d'observation de Hayek repose sur un rejet radical du positivisme logique du Cercle de Vienne et sa vision d'une unité de la science fondée sur une vérifiabilité des énoncés théoriques par des énoncés d'observation. Hayek rejette au travers du positivisme logique l'idée que la raison est toute puissante pour transformer l'ordre social. Son approche converge avec celle de Popper en insistant sur les processus cognitifs et sur la nature des théories scientifiques qui ne peuvent être empiriquement vérifiables, comme le prétend le positivisme logique du Cercle de Vienne, mais falsifiables (ou corroborées).

Les travaux de Hayek sur la théorie de la connaissance sont de toute première importance pour le chercheur en management public :

- Sur un plan disciplinaire, il élargit considérablement le champ, refusant la *reductio ad economicam* de l'économie néo-classique, pour s'étendre jusqu'au domaine de la philosophie morale.
- Sur un plan épistémologique, il rejette radicalement le positivisme logique en revivifiant les sources d'un libéralisme humaniste dont on trouve les fondamentaux dans l'Adam Smith de la *Théorie des sentiments moraux*. Son libéralisme se heurte donc de front à l'idéologie néo-classique et son formalisme mathématique qui prétend découvrir des lois déterministes dans l'économie devant guider l'adaptation des institutions.

### C. 1. Hayek et la réfutation du déterminisme

La préoccupation de Hayek tourne autour de deux questions : « *l'Etat construit-il le social ?* » (ce que Hayek a appelé également « rationalisme constructiviste » mais qui est en fait du positivisme) et « *quelle est l'interaction entre le cadre institutionnel qu'il définit et le jeu des acteurs ?* » Cette préoccupation est la même que celle d'Adam Smith qui, sans remettre en cause le rôle de l'Etat politique, a considéré les dangers que pouvait faire courir à la performance des nations un Etat gangrené par les rentes et les sinécures.

L'apport de Popper a été important pour Hayek qui adhère au principe de falsification défini dans la *Logique de la découverte scientifique*. Ils ont vécu tous deux dans la Vienne des années vingt et vu de près la révolution bolchevique et le développement des courants dirigistes qu'ils voient comme un triomphe du rationalisme, de la « rationalité illimitée » des planificateurs de toutes sortes. Son œuvre trouvera sa source dans une volonté militante de poser les bases d'une société fondée sur la liberté.

Sans le formuler comme nous l'avons fait, Hayek distingue l'Etat institution de l'Etat organisation et voit dans la confusion de ses intérêts de joueur avec celui de producteur de règles, un danger pour la liberté politique. L'Etat ne peut être sa propre finalité et doit être soumis à une règle qui lui est supérieure. Hayek fait explicitement référence au thomisme : les autorités légales ne sont pas en elles-mêmes sources de légitimité, elles doivent se référer à un droit supérieur, à l'abri des contingences politiciennes de l'Etat démocratique, à l'image des institutions nées de la révolution anglaise de 1688.

Le projet de Hayek est de remplacer le gouvernement des hommes par le gouvernement des lois. Le processus électoral chez Hayek n'est pas une garantie contre la tyrannie, c'est seulement un moyen. La démocratie recèle un danger : la coercition de la majorité sur la minorité, la tyrannie du court terme électoraliste sur le long terme stratégique. Il remet en cause le contrat social tel que le concevait Rousseau : l'Assemblée Nationale n'est pas le peuple souverain, expression d'un contrat social préexistant à l'expression de la volonté nationale. Dès lors, la plus haute autorité de l'Etat ne doit avoir aucun pouvoir de coercition, mais seulement de rappel et de sauvegarde du droit. Il propose qu'elle ne soit composée que de citoyens expérimentés et d'âge mûr, au-delà de 45 ans, supposés être sages. Hayek est aux antipodes du « jeunisme » des libéraux actuels.

Dans son opposition au positivisme, Hayek ne conçoit la société que comme « un édifice sans architecte », résultat spontané des actions non intentionnelles de l'action humaine, où l'on retrouve très clairement la filiation avec Adam Smith. Il nie donc l'existence de « lois » et de sens du développement de l'histoire qui serait exogène à l'activité humaine. Hayek va jusqu'à rejeter le concept de « société » comme fruit du rationalisme positiviste et d'une volonté de coercition d'individus sur d'autres individus contre laquelle l'Etat hayékien va devoir lutter. La construction sociale obéit à un principe endogène de l'ordre spontané, le droit positif étant la codification des régularités constatées. Cet ordre spontané est le produit de l'expérience humaine qui développe « *des habitudes et des institutions qui ont réussi dans leur propre sphère et qui sont devenues, à leur tour, le fondement de la civilisation que nous avons édifiée* »<sup>27</sup>. Il se réfère à

<sup>27</sup> F.A HAYEK « *The use of Knowledge in Society* », reproduit dans Pierre Manent « *Les libéraux* », Tel, Gallimard



Whitehead pour lequel « *la civilisation avance en accroissant le nombre des opérations importantes que nous pouvons accomplir sans y penser* ».

Le moteur de ce progrès est la rationalité limitée<sup>28</sup> des individus qui les conduit à chercher des mécanismes de coordination qui, tout en préservant la liberté des acteurs décentralisés, leur donne une information sur l'état d'équilibre d'ensemble du système. Tel est le rôle du mécanisme des prix que Hayek considère uniquement comme une méthode de gestion de l'information entre le global et l'acteur et non comme un mécanisme miraculeux. **Le marché n'est pas, chez Hayek, une « loi de la nature », mais un mécanisme efficace de partage d'informations qui contribue à réduire la rationalité limitée des acteurs.** Il s'inscrit contre la tendance de la théorie économique à vouloir mathématiser le fonctionnement du monde. Il sera pour cela dans l'impossibilité d'obtenir un poste dans le département d'économie de l'Université de Chicago en raison de son opposition croissante au positivisme et à la modélisation de plus en plus abstraite de la science économique par les mathématiques. Il deviendra professeur de sciences morales, comme Adam Smith.

Mais le rejet du déterminisme et du positivisme chez Hayek débouche sur une aporie<sup>29</sup>. Son propos est de concevoir une société basée sur la liberté, celle-ci étant définie par l'absence de coercition, mais qu'il est impossible d'abolir complètement. **De là vient la nécessité de l'État**, qui est une **institution centrale du système hayékien** : celui-ci doit disposer du monopole de la coercition, au sens du monopole de la violence légitime chez Max Weber, que Hayek admirait malgré son appartenance à l'école historique allemande. Ce monopole de la coercition doit être celui du droit afin d'éviter la coercition des hommes sur d'autres hommes. Mais l'État ne pouvant être sa propre fin doit être soumis à un droit qui le contrôle. Pour assurer la clôture de son système, il faut à Hayek une clé de voûte qui ne peut être assurée ni par le fonctionnement des marchés, ni ne doit l'être par le droit positif. Aussi invente-t-il des « lois générales » qui auraient le même rang que le droit naturel de la philosophie politique classique, de niveau moral, à l'abri de la rationalité positiviste humaine et de nature coercitive.

Dès lors, cette loi morale appelle soit la métaphysique, au sens d'un Dieu caché guidant l'action des hommes vers le bien, soit un législateur sage guidé uniquement par la morale édictant des lois générales dans le droit public, que complète un ordre spontané dans le droit privé que fait respecter le juge. Dans le droit privé, le juge hayékien doit faire respecter l'équilibre de l'ordre spontané « *un ordre qui n'a pas été agencé par qui que ce soit et qui n'a pas pour base des commandements indiquant aux individus ce qu'ils doivent faire (...)* Le juge doit trouver des règles qui n'ont jamais été formulées, ni peut-être pratiquées avant » (1980 : 114-121).

Le droit est, chez Hayek, le produit d'un processus de sélection naturelle. Il n'est pas *créé*, contrairement à ce qu'affirme le positivisme juridique, prolongement du positivisme

---

<sup>28</sup> Hayek n'emploie pas cette formule dont la paternité restera à Herbert Simon, mais le concept y est déjà exprimé « la connaissance des circonstances que nous devons utiliser n'existe jamais sous forme concentrée ou intégrée, mais uniquement en fragments dispersés d'un savoir incomplet et souvent contradictoire que possèdent tous les individus séparés ». Id, p. 765

<sup>29</sup> En philosophie des apories sont des difficultés irréductibles dans une question philosophique ou dans une doctrine.

---

logique du Cercle de Vienne : « *Nous devons d'abord nous libérer totalement de l'idée fausse qu'il puisse exister d'abord une société et qu'ensuite celle-ci soit capable de se donner des lois* » (Hayek, 1980 :114). Le droit et le juge apparaissent ainsi comme un *deus ex machina* garant de l'harmonie d'ensemble de l'ordre spontané.

La clé de voûte du système hayékien est donc constituée d'un droit non positif, résultat d'un processus d'évolution. Mais Hayek ne nous dit rien sur le critère de sélection à l'œuvre dans ce processus, qui est soit de niveau métaphysique pour les « lois générales » du droit public, soit revient vers des principes utilitaristes qu'il combat et qui suppose l'accord entre utilité et morale<sup>30</sup> pour le droit privé.

Hayek échoue en n'abordant pas le problème de la philosophie politique tel qu'il ressort du dialogue entre Kojève et Strauss : si la question est bien celle de l'accès à la sagesse et de la « bonne société », la solution est pour Kojève celle de la confusion des rôles entre le philosophe et le dirigeant, par définition sage et providentiel que sa philosophie de l'histoire ne manquera pas de fournir face aux besoins des circonstances. Ce qui ne peut mener qu'à la tyrannie selon Strauss, car « *philosopher c'est savoir qu'on ne sait pas* » (DNH :41).

Raymond Aron ne manque pas de relever cette aporie sur laquelle débouche le raisonnement de Hayek, pour laquelle il conclut son commentaire, élogieux, de *La Route vers la Servitude* :

*« J'ai toujours peine, personnellement à croire que moralité et utilité, par harmonie préétablie, coïncident pleinement (...). Je ne refuserai pas mon admiration à la démonstration de Hayek, mais je réserverai ma foi. Les libéraux ont parfois tendance, comme les marxistes, à croire que l'ordre du monde pourrait réconcilier nos aspirations avec la réalité »<sup>31</sup>.*

L'œuvre de Hayek fournit donc les éléments d'une remise en cause de la ligne de démarcation établie par le courant dominant basée sur la rationalité parfaite des acteurs et le marché comme moyen d'arriver à la Pareto optimalité. Il fait de la méthode intellectuelle et de la théorie de la connaissance, et non de la question de l'Etat opposé au marché, la ligne de démarcation qui n'est plus entre économistes libéraux et étatistes mais entre positivistes et non-positivistes.

Cette aporie **fonde les bases d'une poursuite de la recherche sur le statut du politique**, sur la place de la légalité et de la légitimité. Les deux questions que nous laisse Hayek sont un point de départ pour rectifier la ligne de démarcation :

- 1) à quel ordre peut parvenir l'interaction des acteurs décentralisés, et une action intentionnelle des institutions est-elle possible dans une logique de rationalité limitée des acteurs, et
- 2) à quel droit non positif peut être soumis l'Etat pour jouer son rôle de protection de la liberté des acteurs et de recherche d'un processus de partage d'information ?

<sup>30</sup> « Le droit n'a certainement pas été créé pour servir à un but formidable quelconque, il s'est au contraire développé parce qu'il rendait les gens qui s'y conformaient plus efficaces dans la poursuite de leurs propres objectifs » (1980 : 135)

<sup>31</sup> R. Aron « la définition libérale de la liberté », commentaire de *La route de la servitude*, in Pierre Manent, op. cit., p. 833.

## C. 2. Le déterminisme revisité : l'hypothèse ergodique

L'abandon du déterminisme positiviste peut nous exposer à un danger : celui du relativisme cognitif intégral, la négation de la raison. C'est notamment la position libertaire développée par Feyerabend. Ainsi le courant post-moderne, celui des « imposteurs intellectuels » dénoncés par Sokal et Bricmont (1997) qui détourne les avancées de la physique non linéaire au profit du relativisme. Détournant la relation d'incertitude d'Heisenberg, les postmodernes ont soutenu – entre autres - que le sexe de la chose observée dépendait de celui de l'observateur, fondant les *gender studies* dans le cadre des *french theories* aux Etats-Unis.

Nous devons donc naviguer entre deux écueils : l'obéissance passive ou active à un supposé « sens de l'histoire » et la négation totale des régularités historiques, institutionnelles et organisationnelles qui nous porterait à croire que « tout est possible ».

« *L'avenir est ouvert* » déclarait Karl Popper, mais cela ne veut pas dire qu'on peut faire n'importe quoi. C'est la méthode de formulation des hypothèses et leur corroboration qui permet de tracer la démarcation entre la démarche scientifique et les pseudosciences. Nous touchons là aux « sciences sociales technologiques » qu'évoquait Karl Popper dans *Misère de l'historicisme* : la prédiction peut annoncer la survenue à des périodes régulières et probables d'ouragans en provenance d'une direction déterminée, l'ingénierie technologique et sociale – en pratique les institutions<sup>32</sup> - permettra alors de prendre les décisions nécessaires pour renforcer les bâtiments et préparer les populations.

Sur la question du déterminisme, « *la position de Hayek est la seule cohérente* » (Sapir, 2005 :146) en le reliant aux capacités cognitives des agents : « *la plupart des règles de conduite qui guident nos actions et la plupart des institutions qui naissent de cette régularité sont des adaptations à l'impossibilité pour quiconque d'avoir une conscience complète de tous les faits particuliers qui ressortissent de l'ordre social* » (Hayek, 1980).

Mais cela nie-t-il pour autant la possibilité d'actions intentionnelles au niveau institutionnel ? Il faut ici, avec Jacques Sapir et Douglass North, prolonger la théorie de la connaissance de Hayek par l'application de l'**hypothèse ergodique**<sup>33</sup>.

### a) *Risque, incertitude, ergodicité*

Dans un système évoluant dans un environnement stable, on peut pratiquer l'art de la prévision à partir des enseignements de ce qui s'est déjà passé, généralement en se reposant sur des séries statistiques. C'est ainsi que l'on utilise les *arbres des causes* pour

---

<sup>32</sup> L'approche de Popper rejoint ici celle de North : les technologies sociales peuvent être définies comme des routines réduisant l'incertitude créée par le développement des technologies physiques, que ce soit au niveau macro comme au niveau meso (les organisations). Voir Nelson (2002).

<sup>33</sup> L'observation, dans le temps ou dans l'espace, des propriétés d'une partie du système permet de former des hypothèses sur les propriétés du système d'ensemble. Les systèmes ergodiques ne comprennent que des états d'équilibre et la transition d'un état à un autre est statistiquement prévisible. À l'opposé, pour comprendre le comportement d'un système non-ergodique, il faut accéder à ses principes organisateurs sous-jacents ou pouvoir le situer dans un ensemble plus vaste de systèmes dont le comportement pourra être ergodique. La théorie ergodique est issue des travaux du chimiste Boltzman et ses fondements mathématiques ont été bâtis par Von Neumann pour la compréhension du comportement des systèmes dynamiques. Elle a été introduite dans l'analyse économique par Haavelmo et Samuelson.

---

la gestion des risques. Pour reprendre une définition ancienne de Hirsh, le risque est ce qui est statistiquement calculable et contre lequel on peut s'assurer.

Un système évoluant dans un environnement ouvert sera régi par le principe d'incertitude : il est soumis à une multitude d'intrants aléatoires et son comportement devient stochastique. Pour piloter un système soumis au principe d'incertitude, il faut accéder aux théories sous-jacentes qui le gouvernent, comme, par exemple, le principe de résilience des organisations que nous avons développé dans IAE. Les institutions peuvent jouer alors le rôle de réducteur d'incertitude en codifiant les configurations que peut prendre le système, à partir de la compréhension de l'écart existant entre les compétences de l'acteur et la difficulté du problème qu'il a à résoudre (Heiner, 1983). C'est la position adoptée par North (1991) : les institutions sont des réducteurs d'incertitude.

Dans ces deux cas, le système est dit *ergodique* car on peut faire l'hypothèse de son comportement global et futur à partir de la compréhension du comportement du système à un moment ou dans des situations données. Dans les systèmes ergodiques, les méthodes déterministes (par exemple dans le domaine de la gestion de projet (Miller, 2002), peuvent fonctionner. Les institutions d'un système ergodique jouent un rôle de réducteur d'incertitude en exprimant les choix préférables vers lesquels doivent tendre les comportements stochastiques internes du système.

Nous avons mis en avant (Rochet, IAE) que l'évolution des systèmes institutionnels suivait une trajectoire de ruptures en continuité, soit une succession d'états statistiquement prévisibles séparés par des ruptures que sont les transitions d'un cycle technologique à un autre : les cycles de Kondratiev, les cycles d'affaires de Schumpeter ou encore, de manière plus appropriée à notre champ d'étude, les paradigmes techno-économiques (Perez, 2002; IAE).

Un système public peut être considéré comme ergodique s'il évolue dans le même paradigme techno-économique dont on peut comprendre les grands principes de fonctionnement.

### *b) Quand les institutions ne fonctionnent plus...*

Mais dès lors qu'il y a changement de paradigme avec l'entrée dans un nouveau cycle technologique, les pratiques héritées ne permettent plus de résoudre les problèmes d'un environnement devenu turbulent et incertain. Le comportement du système devient *non-ergodique* : la compréhension de son comportement à un moment ou face à un problème donné ne peut plus permettre de prévoir le comportement du système d'ensemble. Il faut donc accéder aux règles sous-jacentes plus profondes que celles codifiées par les institutions actuelles, qui peuvent permettre de comprendre les principes de transition d'un paradigme techno-économique à un autre. Les institutions qui permettaient de réduire l'incertitude ne le permettent plus : elles sont à réinventer (North, 2005).

Cette distinction est essentielle pour comprendre le rôle des institutions :

- si les systèmes socio-économiques n'avaient aucune ergodicité, la compréhension du changement se réduirait à écouter une « *histoire pleine de bruit et de fureur, racontée par un idiot...* » (Shakespeare, *Hamlet*) donc à nier tout rôle positif aux institutions. On aboutirait alors à un libéralisme total, à l'instar de libéraux comme David Friedman.

- Si, à l'opposé, l'ergodicité était totale, comme dans l'hypothèse positiviste, l'observation permettrait de parvenir à une compréhension scientifique du monde : c'est « l'Etat positif » d'Auguste Comte où « *l'observation a dominé l'imagination (...) et elle l'a détrônée* ».

Dans les deux cas, les institutions sont inutiles ou, au mieux, secondaires (Tableau 1, page 117).

Le constat de régularités observables entre institutions et performance dans le temps long nous conduit à admettre, pour reprendre le vocabulaire de Samuelson, des ergodicités partielles et temporaires qui sont séparées par des périodes de crises où nous avons examiné le rôle décisif des ruptures technologiques (IAE). Il y a donc succession de périodes régies par les principes déterministes ou probabilistes où l'hypothèse ergodique peut s'appliquer, et de périodes régies par une incertitude où elle ne le peut pas.

Il est dès lors clair que l'application de méthodes propres à un monde ergodique au pilotage dans un monde non-ergodique constitue une source majeure d'échec pour les politiques publiques. C'est l'hypothèse centrale des derniers travaux de Douglass North (2005) : **dans un monde non-ergodique la compétence clé devient la capacité d'apprentissage qui permet de réinventer les théories sous-jacentes à la conception des institutions.**

*c) La question essentielle est donc celle de la connaissance.*

Celle-ci est tributaire de nos représentations, plus précisément de nos *systèmes* de représentations fondés sur nos capacités de perception, parfaite ou imparfaite.

- Soit l'on peut parvenir à une connaissance complète et intelligible du réel (monde de la théorie de l'équilibre général et des « lois de l'histoire » du marxisme) et l'on adopte une hypothèse ergodique complète (on peut déduire de l'observation d'un état du système en un lieu et un moment donné son état en tout temps et en tout lieu) et l'on conclut à un déterminisme quasi parfait du monde.
- Soit la connaissance est imparfaite et l'on peut, en fonction de l'hypothèse ergodique retenue – totale ou partielle et temporaire - parvenir au constat d'un déterminisme au moins partiellement inintelligible, vérifiable uniquement *ex-post*, résultat non-intentionnel d'actions intentionnelles des individus ou des groupes. Cela peut nous conduire, soit à l'individualisme méthodologique adopté par Hayek qui aboutit à un ordre spontané, ou encore par l'économie des conventions où l'individu est guidé par le sens du bien commun, soit à un rôle des institutions et de l'Etat comme structurant la convergence des actions intentionnelles des individus et des organisations. Dans le cas d'une ergodicité partielle, on peut parvenir à identifier des déterminismes locaux et temporaires, qui peuvent devenir pilotables par l'apprentissage et le progrès de la connaissance.

En introduisant l'hypothèse ergodique, nous sommes donc amenés à dépasser l'approche positiviste qui assimile la compréhension de l'évolution du comportements passé des systèmes socio-politiques à celle de leur comportement futur.

### C. 3. Les perspectives ouvertes par l'abandon du positivisme logique au profit de l'évolutionnisme

« Je tiens aussi à souligner fortement l'idée selon laquelle l'économie est une science morale »

*Lettre de Keynes à Harrod, 1938, citée par Gilles Dostaler*

La question fondamentale posée, en fin de compte, par la définition de la ligne de démarcation est « *L'Etat peut-il être porteur d'un dessein politique ou est-il soumis à des lois historiques dont il doit se contenter d'être l'accoucheur ?* ».

L'ergodicité partielle des systèmes socio politiques, fondée sur l'identification du temps long braudélien, les cycles de Kondratiev, ou encore sur les cycles d'affaires de Schumpeter, permet de se situer entre le déterminisme et l'indéterminisme absolus qui sont les deux conséquences du positivisme logique. Dans le premier cas on aboutit à un relativisme des valeurs fondé sur l'historicisme (le cas extrême étant le marxisme), dans le second à une autre forme de relativisme fondée sur l'absence de dépendance par rapport au passé et la négation de toute forme de rationalité (Feyerabend et le courant post-moderne).

L'hypothèse de l'ergodicité partielle et temporaire des systèmes introduit trois objets d'approfondissement des connaissances pour rendre le système pilotable :

1. La dépendance de sentier
2. L'apprentissage
3. Les crises

**1) L'existence d'une dépendance de sentier** implique que l'on peut déduire de l'observation d'un état du système et de son histoire des éléments de prédiction de son comportement dans un futur proche.

Prédire et non prévoir, car le comportement d'un système ouvert reste soumis au principe d'incertitude, donc à l'intervention humaine et des institutions dans la définition des trajectoires, à des facteurs exogènes non maîtrisables et au caractère stochastique de tout processus d'évolution. Dans un futur proche, car l'identification d'une rupture technologique ne peut être qu'intuitée dans le présent et validée seulement ex-post.

La dynamique du système dans le temps long reste toutefois prédictible quant à ses grandes tendances. Il y a donc place pour des stratégies institutionnelles de gestion des trajectoires comme le montre aujourd'hui l'exemple de la Chine par le programme « s'ouvrir et se réformer » défini par Deng Xiao Ping, basé sur la compréhension de l'impact négatif de la décision des Ming au XV<sup>e</sup> siècle de fermer les côtes, et l'ont montré par le passé celles du Japon, des Etats-unis et de la France gaullienne.

Pour North (2005), la dépendance de sentier dans un monde non ergodique repose sur l'inertie de la culture et des systèmes de croyances qui structurent les mécanismes d'apprentissage.

**2) L'amélioration de la base de connaissances** permet de rendre les déterminismes locaux et partiels plus intelligibles, d'intégrer ses divers éléments constitutifs : économiques, sociaux, institutionnels, moraux et surtout de gérer

l'évolution des croyances qui sont à la base des institutions qui permet l'invention de nouvelles théories dans un monde non-ergodique (North 2005).

Il y a donc corrélation entre la capacité à piloter l'évolution des trajectoires et l'accroissement de la base de connaissance, ce que North appelle l'efficacité adaptative des institutions. Celle-ci est possible dès lors que l'on passe de l'induction répétitive des positivistes à l'apprentissage par essais et erreurs (Popper, 1990).

Cet apprentissage est lui-même un facteur de renforcement du principe de dépendance de sentier, comme l'éclaire le modèle de Mokyr (Figure 4).

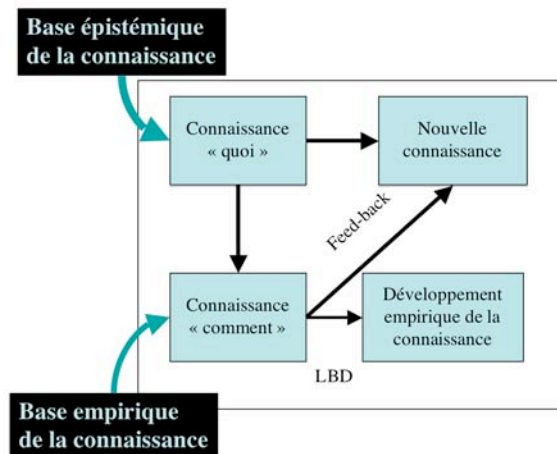


Figure 4 : Le cycle de production de la connaissance selon Joël Mokyr

Cette approche conforte la proposition de Hayek d'une division du travail dans la production de la connaissance, entre connaissance pure (épistémique) et gratuite produite pour l'amour de l'art et la connaissance empirique appliquée à la résolution de problèmes pratiques. Les stratégies gagnantes consistent alors à relier ces deux bases de connaissances pour que la connaissance empirique vienne enrichir et se fonder sur la connaissance épistémique.

3) Les **crises** représentent les discontinuités entre les états d'équilibre du système, que ce soit au niveau du métasystème socio-économique ou au niveau des systèmes organisationnels. La base de connaissance à mobiliser pour gérer les crises de transition d'un état d'équilibre à un autre est elle aussi discontinue, fondant une « économie politique de la connaissance » comme moteur de l'évolution institutionnelle, ainsi que le propose Mokyr.

S'il s'agit de réinventer les institutions tout en s'inscrivant dans la dépendance de sentier, il faut à la fois enrichir les modèles cognitifs pour intégrer les éléments d'un nouveau paradigme et inventer, par abduction, de nouveaux modèles institutionnels, puis gérer la co-évolution des institutions et des organisations.

#### C. 4. La dynamique du changement dans une optique évolutionniste

Le changement au niveau des organisations est bien analysé dans la littérature. Dans IAE, nous avons utilisé comme cadre d'analyse la résilience des systèmes pour comprendre

comment les organisations pouvaient se comporter comme des systèmes adaptatifs alternant des phases d'évolution continue séparées par des mutations permettant de parvenir à ce nouvelles combinaisons adaptées à une complexité supérieure de l'environnement.

Nous avons montré que dans le secteur public en l'absence de *feedback* court du marché, et à défaut d'un système d'évaluation qui le pallie en retournant vers l'organisation une information sur la performance, les crises jouaient un rôle essentiel pour révéler l'inadaptation d'un système à son environnement. La sortie de crise peut alors se faire par le haut, selon un scénario globalement semblable à celui de l'entreprise privée : la stratégie définit un but qui permet à l'organisation de repenser sa raison d'être, le leadership permet d'impulser et de soutenir le processus d'apprentissage collectif et d'innovation organisationnelle.

Mais nous buttions sur le problème de l'autonomie de ce processus et de son faible impact sur l'évolution des institutions, qui restent dépendantes de l'évolution des idées dominantes. Pour Michaël Polanyi – le frère cadet de Karl – l'histoire ne peut être comprise qu'à partir de l'évolution des croyances qui fondent les décisions et ce sont les croyances, et non la rationalité en elle-même, qui sont le facteur critique. Comment donc, à partir de la prise en compte de l'autonomie des croyances, dépasser l'obstacle de l'autonomie de la dynamique de l'évolution institutionnelle et la relier avec celle des organisations ?

Les recherches d'Aoki sont ici d'un apport intéressant. Aoki part du problème posé par North de la de changer nécessité, pour changer un système institutionnel, de coordonner le changement entre règles formelles et règles informelles. Les règles formelles peuvent être changées de manière exogène de manière volontaire tandis que les règles informelles (croyances, habitudes, coutumes) ne peuvent changer que de manière endogène, les deux processus s'inscrivant dans des temporalités différentes (Figure 7, page 121). La solution explorée par Aoki est de rechercher comment ces règles du jeu peuvent être générées de manière endogène à partir de l'action d'un agent de changement qui interagit avec les autres agents du système institutionnel pour créer un processus de changement auto-renforçant. Combinant théorie des jeux et théorie de la connaissance, Aoki analyse les institutions comme des *systèmes durables de croyances partagées*<sup>34</sup>. Partant du principe de rationalité limitée des agents, Aoki établit que les agents évoluent dans des jeux qui ne peuvent parvenir qu'à des systèmes sous-optimaux (au sens de la Pareto-optimalité), soit une multitude d'états stables.

On peut tirer du cadre d'analyse d'Aoki, deux conclusions essentielles :

- Comme il n'y a pas d'état optimal du système, il y a une diversité de configurations institutionnelles qui légitiment l'analyse institutionnelle comparée comme champ d'étude des stratégies institutionnelles. Ce champ d'analyse est fondamentalement différent de celui du *benchmarking* qui suppose une pratique optimale obtenue empiriquement et qui devient l'étalon de la performance. Le *benchmarking* est pertinent appliqué à la structuration des processus qui évoluent dans un monde semi-ouvert ou les possibilités de combinaisons sont limitées. Il n'a plus de pertinence dans une dynamique d'équilibres de Nash ou plusieurs états stables sous-optimaux peuvent

<sup>34</sup> « Self-sustaining system of shared beliefs »



cohabiter. L'analyse institutionnelle comparée doit permettre de comprendre comment évoluent de manière divergente des arrangements institutionnels confrontés aux mêmes mutations technologiques et liés entre eux par les mêmes marchés.

- Le système institutionnel est autorenforçant puisqu'il contribue à structurer les modèles cognitifs des acteurs. Un des apports essentiels de North est d'avoir identifié le rôle des institutions informelles (ce que l'on retrouve plus largement chez Landes sous le vocable de *culture*), soit les usages, les conventions, les codes sociaux. Une évolution institutionnelle au niveau formel ne peut réussir que si elle peut s'enraciner dans son substrat informel. Les agents n'ont qu'une vue limitée du jeu auquel ils jouent et du processus de changement dans lequel ils s'engagent. Pour Aoki, les règles du jeu institutionnel deviennent un élément structurant des jeux subjectifs des acteurs. Les institutions sont donc des modèles structurant l'action : si les choix d'action qui dérivent de ces modèles ne donnent pas les résultats escomptés, il en résulte un état de crise qui conduit à la révision des modèles jusqu'à ce qu'un nouvel équilibre soit atteint.

Pour Aoki, le changement ne procède donc pas de l'adoption d'un supposé modèle optimal, qu'il s'agisse du modèle optimal de marché de l'économie néo-classique ou de l'ordre juridique intemporel de Hayek. Son programme de recherche est de comprendre **comment les agents modifient de manière coordonnée leurs systèmes de croyances.**

Pour Aoki, le système institutionnel est un équilibre de Nash<sup>35</sup> où aucun des agents n'a d'incitatifs à dévier du système de normes établies, tout en étant conscient de sa sous-optimalité. Les agents se comportent de manière rationnelle par rapport aux règles définies par le système : ils ne peuvent donc rationnellement sortir de leur jeu sous-optimal. Ils n'ont pas accès à une forme de rationalité supérieure qui leur indiquerait précisément qu'ils sont dans une stratégie sous-optimale et qui leur donnerait les incitatifs pour la modifier.

Si l'on s'inscrit dans la logique positiviste, il y a une forme de rationalité extérieure et indépendante des jeux : c'est soit la « bonne gouvernance », l'Etat dans une perspective historiciste ou encore l'ordre spontané du marché chez Menger ou l'ordre juridique idéal, le « cosmos », chez Hayek. Ces approches conduisent *de facto* à adopter une posture adaptationniste à un quelconque déterminisme immanent.

Si l'on adopte la posture évolutionniste, la nature du programme de recherche change : il porte sur le double mouvement, exogène et endogène, de modification des systèmes de croyances, au niveau des institutions et au niveau des agents. En tout état de cause, le changement est toujours endogène, en l'absence de toute méta-règle qui ne serait pas influencée par le jeu des acteurs. Même si le changement est impulsé de manière exogène par un agent – en changeant les institutions formelles par exemple

---

<sup>35</sup> Equilibre de Nash : ensemble de stratégies tel qu'aucun joueur n'a intérêt à dévier unilatéralement pour améliorer sa position. Chacune de ces stratégies est sous optimale tout en assurant l'équilibre du système d'ensemble. Un équilibre de Nash peut être considéré comme la négation de l'optimum de Pareto telle que conçu par l'économie néoclassique. Un optimum de Pareto est un équilibre de Nash obtenu sous les conditions de concurrence pure et parfaite. Les équilibres de Nash ne sont donc pas pareto optimaux.

---

– il fait lui-même partie du jeu et il faut se poser la question de ce qui pousse l'agent de changement à agir. Il y a à la fois des facteurs exogènes comme l'histoire qui induisent des initiatives, et aussi des facteurs endogènes comme des pratiques sociales. C'est ce jeu qui détermine le phénomène de dépendance de sentier.

### **C. 5. Freins et inducteurs du changement institutionnel**

Dans la systémique du changement de Aoki, **quatre freins au changement** apparaissent (2001: 233-244)

1. En tant que système de croyances, au-delà d'un simple cadre juridique – Aoki approfondit ici la nature des institutions informelles mises en avant par North – les institutions portent un ensemble de normes, de codes de communication, qui filtrent les idées innovantes en définissant *a priori* ce qui est plausible et ce qui ne l'est pas. Cette analyse converge également avec celle de Mokyr selon laquelle un changement empirique ne peut perdurer sans changement dans la base épistémique de la connaissance.
2. Il y a une boucle de rétroaction (Figure 8, page 122) entre le cadre institutionnel et les compétences des agents. Les institutions sont porteuses d'un système de valeurs qui indique ce vers quoi les agents doivent faire porter leurs efforts pour en être récompensés. Les institutions indiquent le sens du développement du capital humain. Les expériences d'innovateurs qui ne sont pas soutenues ou prolongées par une évolution du cadre institutionnel seront donc repoussées au profit des conformismes.

Les institutions peuvent donc délibérément implanter un système d'incitatifs qui inspirent le comportement des acteurs dans un sens considéré comme favorable par la stratégie institutionnelle. Nous avons rencontré ces cas dans l'évolution du cadre institutionnel qui a précédé la révolution industrielle anglaise aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, ainsi que dans les stratégies délibérées de rupture de dépendance de sentier du Japon au XIX<sup>e</sup> siècle et de la Chine de Deng Xiao Ping au XX<sup>e</sup>.

3. Le pouvoir politique attaché aux institutions incite au *statu quo*. Il y a alors affaiblissement du politique, le pouvoir de l'administratif devient gardien de la norme, la collusion entre les élites devient patente. En recensant les effectifs des cabinets ministériels en France, qui ont atteint un pic historique en 2004 en France, nous avons souligné la fusion qui s'opérait entre les élites politiques et administratives, alimentée par l'endogamie culturelle produite par une même formation initiale.
4. Les institutions sont liées entre elles et il est difficile de les changer par morceau. Chaque modification du modèle d'activité d'une administration interfère avec le modèle d'activité d'une ou plusieurs autres. Le changement ne peut pas être seulement mû par une logique d'économie d'échelle et d'externalités de réseau : ce sont les jeux d'acteurs qui sont interreliés. Une initiative radicale comme la LOLF en France peut être une opportunité de changement coordonné. Mais, en analysant le changement qu'elle peut induire, nous avons souligné la nécessité de ne pas se contenter d'être un changement du cadre juridique et gestionnaire mais d'être un cadre général d'innovation porté par le politique, dans lequel les agents puissent voir de

nouveaux incitatifs pour passer à une logique de pilotage par les résultats (Rochet 2004, 2005).

Notre programme de recherche doit donc intégrer la question du passage du système institutionnel d'un état d'équilibre à un autre.

Deux voies sont possibles : le changement peut être soit endogène, provenant de l'accumulation des initiatives décentralisées des acteurs, soit exogène au système par un dessein collectif conçu par l'autorité politique.

**Dans les facteurs exogènes**, on écarte ici le marché en adoptant la position de Douglass North selon laquelle des institutions inefficaces peuvent perdurer indépendamment des pressions du marché en raison du poids des intérêts acquis. On doit également écarter la position historiciste de la nécessité créée par les « lois de l'histoire » qui réduit la question du *comment* à un activisme de l'adaptation, ou encore de la « nécessité historique » qui fera surgir l'homme providentiel. Reste donc dans le champ des possibles l'initiative volontaire du pouvoir politique, mais la question de l'adhésion des acteurs reste entière. L'histoire de l'échec de la réforme de Bercy en 2000, partie d'un calcul rationnel purement déductif réalisé par l'Inspection Générale des Finances à partir d'un *benchmarking* du coût de collecte de l'impôt, est un parangon d'échec de réforme conduite par l'ignorance du principe de co-évolution des institutions formelles et informelles.

**Les facteurs endogènes** sont principalement l'initiative décentralisée des acteurs. Mais ces jeux n'aboutissent pas à des situations pareto-optimales, mais à des équilibres de Nash que l'on peut résumer sous la forme *« toute combinaison de stratégies - une par joueur - telle qu'aucun joueur ne regrette son choix après avoir constaté celui des autres joueurs »*.

**Notre programme de recherche doit donc :**

1. Identifier le processus qui mène à la rencontre de ces deux dynamiques de changement qui produit la modification du cadre cognitif des agents. On tente ainsi d'approfondir le problème de la concordance nécessaire entre évolution des institutions formelles et informelles de North.
2. Rechercher comment faire apparaître les bénéfices pour les agents de cette modification du cadre cognitif et du système de croyances, soit sortir du dilemme du prisonnier pour entrer dans des comportements coopératifs « donnant-donnant » définis par Axelrod (1992).

C'est un **mécanisme d'apprentissage collectif** qu'il s'agit de mettre en place que nous tentons de représenter dans la Figure 5 : le changement institutionnel crée un nouveau champ du possible et de nouvelles règles introduisant une modification des bénéfices escomptés par les agents en quatre étapes : la modification du champ des possibles (les permissions), la modification du systèmes de normes (les protections), un nouveau cadre cognitif qui va induire de nouvelles règles d'inférences chez les agents, puis, et seulement à ce niveau, de nouveaux incitatifs qui pourront influencer sur les anticipations de bénéfices des choix faits par les agents.

En confondant institutions et organisations, l'institutionnalisation est censée mener fatalement à la multiplication d'organisations – ce qui est *de facto* vrai dans la culture administrative française où le raisonnement « un problème = une structure » est devenu un modèle canonique – dont la bureaucratie bloque le fonctionnement des institutions. **Il y a euthanasie bureaucratique quand l'incapacité à résoudre le problème de la bureaucratie au niveau des organisations publiques est prétextée pour supprimer le secteur public, voire le principe de l'Etat lui-même.** Ainsi, la supposée mauvaise gestion de grandes entreprises publiques comme la SNCF ou EDF ou l'incapacité à remettre en cause des statuts exorbitants du droit commun de certains personnels, est prétextée pour prôner leur privatisation. Ce critère n'a aucun rapport avec l'analyse de ce qui doit ou non appartenir au secteur public en fonction de la nature du bien géré, soit le rapport entre rentabilité sociale et rentabilité privée et le poids des externalités, ou encore la nécessité pour l'Etat d'agir de manière contra-cyclique ou de pallier l'absence d'initiative du secteur privé.

Ce processus n'est pas volontaire comme dans une démarche d'euthanasie classique, au sens où il ne s'agit pas d'un sabotage délibéré des institutions par la bureaucratisation des organisations. Il combine une difficulté pratique – trouver la réponse à un problème complexe de gestion de politique publique – et une prédiction auto-réalisante – « *l'Etat, ça ne marche pas* » (Stiglitz, 2000) – qui vient justifier une absence d'investissement dans le développement du management des politiques publiques pour une solution qui apparaît comme simple et élégante, fondée sur le corpus théorique de « l'économie du tableau noir » - « *le marché, ça marche* ». <sup>21</sup>

En apportant une réponse politique à un problème de gestion, **on ravale par là même la politique à la gestion**, phénomène, nous allons le voir, qui joue un grand rôle dans le processus d'euthanasie bureaucratique.

Ce raisonnement ne peut prétendre puiser ses sources dans la pensée libérale humaniste qui, de Smith à Hayek, n'a jamais nié ni le rôle et la nécessité d'un Etat fort, ni celle de son intervention dans la vie sociale et économique. Pour les penseurs libéraux classiques, il s'agissait précisément de libérer l'Etat des sinécures et des rentes pour lui garantir sa liberté d'action conformément à un droit à l'abri des contingences, et non de sortir l'économie du domaine des sciences morales pour en faire une science en soi comme le prétendra l'économie politique du XIX<sup>e</sup> siècle (Polanyi 1944, Alvey, 2000).

Notre propos n'est pas de dire que la littérature en management public s'organise autour de cette dichotomie sommaire. Il est, selon la formule de Kelman (2005), d'**accroître la « capacité prescriptive » de la recherche** en management public en l'ancrant dans une théorie de la connaissance qui doit être notre axe d'étude dès lors que l'on cherche à fonder notre interprétation des phénomènes à partir de l'observation de notre environnement.

C'est donc d'une question de méthode intellectuelle qu'il s'agit. À partir de l'analyse critique des insuffisances du programme de recherche actuel nous proposons la définition d'un nouveau programme de recherche permettant de réconcilier les questions du « quoi » et du « comment », de la dynamique des institutions et des organisations.

<sup>21</sup> « l'économie du tableau noir » (*blackboard economy*) est la critique adressée à l'appareil théorique de l'économie néoclassique de Arrow et Debreu qui renouvelle la théorie de l'équilibre général en la fondant sur des démonstrations mathématiques abstraites qui ne fonctionnent, selon leurs critiques (Blaug, Stiglitz), que sur le tableau et qui ne tiennent pas compte de la réalité et des faits.

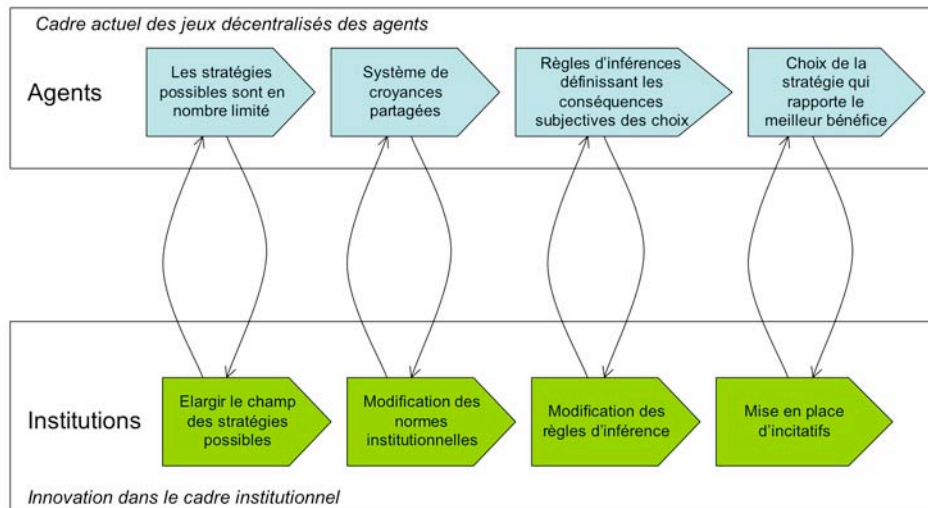


Figure 5 : La co-évolution du cadre institutionnel et du système de croyances des agents (adapté de Aoki).

### Trois remarques sur ce modèle :

- Les institutions jouent un rôle moteur.** En leur fixant le rôle de définition des permissions (ce qu'il est permis désormais de faire) et des protections (l'assurance contre les sanctions possibles d'enfreindre le système de normes en vigueur) nous leur attribuons un rôle de « parent éducateur » au sens où l'entendait Eric Berne, soit « l'autorité moralement nécessaire » de Popper<sup>36</sup> (1993 :121).
- Nous faisons apparaître les **incitatifs en bout de chaîne**. Beaucoup de modèles inspirés par les modèles de l'*homo oeconomicus* comme le NPM les ont placés en premier avec les effets pervers de cynisme et de désabusement organisationnel que nous avons constatés (IAE).
- Le modèle repose sur l'apprentissage collectif**, fait d'itérations entre le nouveau cadre institutionnel et les expériences des acteurs. Cela suppose une évolution en profondeur des modèles décisionnels de l'administration publique que nous verrons en seconde partie. Ce type d'apprentissage n'est pas compatible avec l'approche inductive, pour laquelle l'apprentissage ne peut procéder que par répétition. Selon Popper (1990 :331), l'induction ne peut opérer que par probabilité de reproduction d'un phénomène observé. Elle ignore les conditions subjectives de l'expérience et par conséquent la modification des modèles mentaux<sup>37</sup> qui l'accompagne.

Dans la logique évolutionniste que nous inscrivons dans notre programme de recherche selon le modèle de Mokyr, il y a apprentissage par l'expérience qui incrémente la base de connaissance empirique (le *learning by doing*) qui, par *feedback*, peut modifier le système de croyances qui enveloppe la connaissance épistémique.

<sup>36</sup> « L'alternative « Etat minimal ou Etat autoritaire ? » est donc remplacée par le problème « pas plus d'autorité que cela n'est moralement nécessaire ». »

<sup>37</sup> La discussion sur les modèles mentaux remonte à l'aube de la pensée philosophique. Le développement des sciences cognitives a permis de démontrer que tout comportement humain implique un certain niveau de représentation mentale qui influence l'image que nous nous faisons du monde mais aussi nos actes. La recherche sur les modèles mentaux et l'apprentissage a été particulièrement poussée par Chrys Argyris à Harvard : « Si les gens n'agissent pas toujours selon les théories qu'ils affirment avoir épousées, ils se comportent selon une théorie appliquée (leurs modèles mentaux) » in *Reasoning, learning and action, individual and organizational*, Jossey-Bass, 1982

## C. 6. La dynamique du déséquilibre cognitif

Si le système est équilibré, il n'y a pas de raison pour que le changement s'enclenche, même avec une action volontaire du pouvoir politique, dès lors que, dans la perspective d'Aoki où les institutions sont un système durable de croyances partagées, il y a stabilité du cadre cognitif.

La solution proposée par Aoki est l'entrée du système en situation de déséquilibre cognitif, qui est assez proche des changements de paradigme socio-économique analysés par Carlota Pérez :

- Une mutation technologique rend possible ce qui était impossible. Par exemple, à l'Assurance-maladie, les technologies de l'information permettent, grâce à la mise en place de la carte Vitale, de faire disparaître les tâches répétitives et non qualifiées de saisie des feuilles de maladie, avec une modification cognitive du contenu du travail et de la chaîne de valeur.
- Des domaines d'activité proches entrent en contact. Cela a été l'apparition de l'entreprise étendue avec l'intégration des fournisseurs dans les processus de conception automobile, puis l'apparition de la firme virtuelle. Nous avons souligné (IAE) que ce modèle de la firme virtuelle devait être le modèle cible de la reconfiguration des administrations publiques par l'intégration des potentialités offertes par les technologies de l'information, avec, par exemple, l'intégration de la chaîne de traitement des demandeurs d'emplois entre l'ANPE et l'Unedic, ou encore le dossier médical personnel.
- Face à ce changement d'environnement, les anciennes logiques tayloriennes ne fonctionnent plus et les modes opératoires des agents et des institutions ont des rendements rapidement décroissants. Ces interrogations sont constitutives de chocs internes qui viennent interroger la résilience du système.
- Des chocs externes, comme des déficits, des pertes de compétitivité, le discrédit auprès du public, la récession économique, le terrorisme... viennent mettre le système en déséquilibre qui perd sa résilience<sup>38</sup>.
- Des innovations à grande échelle apparaissent dans des domaines voisins : c'est la problématique du décalage public privé qui a été au cœur de notre thèse.

En conséquence, il y a redistribution des atouts entre les joueurs – comme le déclin du prestige de la fonction publique – et la pertinence, voire la légitimité, des règles dominantes est mise en cause.<sup>101101</sup>

**L'apprentissage organisationnel collectif** suppose que les agents ne s'adaptent pas seulement à la marge, mais changent leurs modèles mentaux. L'enjeu est alors que les agents internalisent le déséquilibre et entreprennent une redéfinition de leur stratégie selon la dynamique définie à la Figure 5 (page 96). L'évolution peut alors créer une atmosphère de résolution de problème en stimulant une réflexion stratégique partagée, comme il est ressorti des études de cas que nous avons réalisées dans notre

---

<sup>38</sup> Sur l'analyse du cycle de la résilience, nous renvoyons à notre thèse, Rochet 2005-1

thèse. Le lien peut ici se faire entre dynamique institutionnelle et organisation, celle-ci étant le cadre de résolution de problème des agents.

Cette phase d'innovation débouche sur de nouvelles combinaisons organisationnelles, au sens schumpétérien du terme<sup>39</sup>. De nouvelles stratégies apparaissent comme possibles pour les acteurs, de nouveaux « *patterns* », cadres de références et d'action, se révèlent plus payants pour les jeux d'acteurs. Face à ces innovations, les anciennes institutions apparaissent alors comme inappropriées pour procurer les bénéfices escomptés et sont progressivement abandonnées par les acteurs.

Aoki parle de **compétition entre systèmes de croyances**, que nous pouvons sans problème rapprocher des conflits de paradigmes que nous avons empruntés à Carlota Pérez dans nos précédents travaux. Et l'on rejoint ici la question de la philosophie politique qui est celle de la vision du bien commun autour duquel se construit la société.

La production symbolique des leaders politiques est ici essentielle pour indiquer la philosophie générale du nouveau système de valeur. Les interventions de De Gaulle et de Churchill ont été décisives pour transformer une trajectoire perdante en une trajectoire gagnante en permettant aux acteurs d'intérioriser une dynamique de succès. La formule de Deng Xiao Ping « *chat blanc, chat noir, l'important est qu'il attrape la souris* » dénoncée par les rigoristes de la « bande des quatre » alors au pouvoir à Pékin comme « contre-révolutionnaire », a bien été le déclencheur de la rupture de dépendance de sentier de la Chine à la fin du XX<sup>e</sup> siècle.

Le point critique du changement apparaît donc bien comme l'endogénéisation des grands enjeux stratégiques par les acteurs, dans une itération acteur – système qui permet une évolution coordonnée. L'apport de la théorie des jeux par Aoki vient donc compléter les travaux sur l'innovation de Schumpeter et sur les changements de paradigmes technologiques de Carlota Pérez.

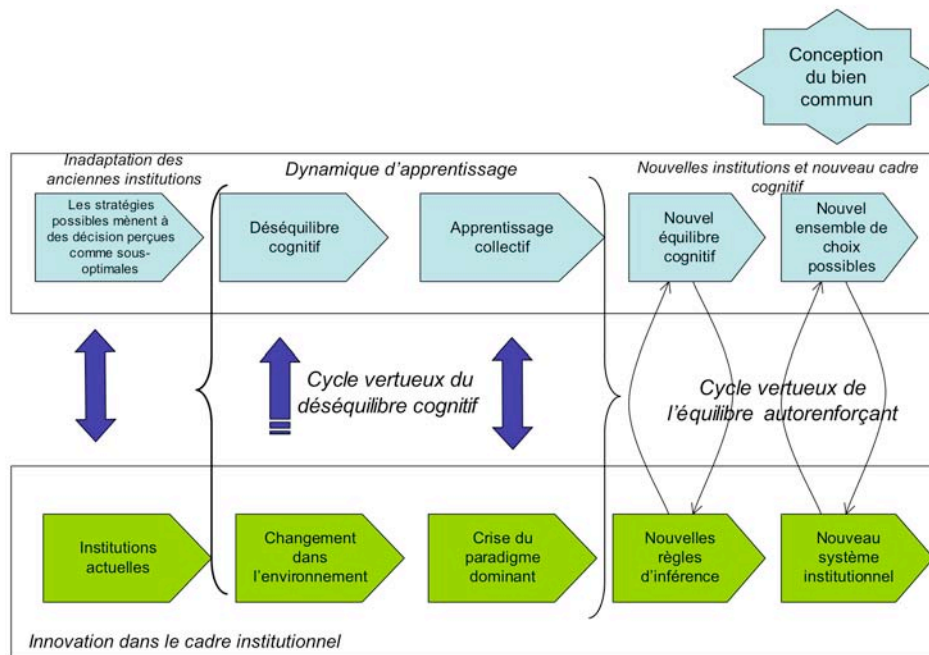
Le nouveau modèle subjectif des jeux d'acteurs devient consistant quand :

1. Le système prédictif des nouvelles normes qui a stimulé l'apprentissage collectif est cohérent avec l'état d'équilibre du domaine ou évolue l'agent.
2. L'application des nouvelles règles d'inférence ne conduit pas (ou plus) à de mauvaises surprises (la punition des innovateurs et la promotion des immobilistes) ou des retours négatifs pour chaque agent.
3. Le nouvel ensemble de choix possibles peut être relié à des bénéfices évaluable.

---

<sup>39</sup> Pour Schumpeter, l'innovation se réalise par le biais de l'entrepreneur qui réalise des « combinaisons nouvelles » en utilisant l'invention technique. L'entrepreneur remet ainsi en cause les habitudes de pensée attachées aux anciennes combinaisons.

On a alors un nouveau système auto-renforçant (Figure 6) :



**Figure 6 : Du déséquilibre au nouvel équilibre cognitif**

La dernière question est celle de la longueur de la période de transition. On peut identifier, avec Aoki, une période relativement courte qui est celle de la turbulence qui fait entrer le système en état de déséquilibre cognitif, et une période longue d'équilibre. Cette approche éclaire celle que nous avons développée en revisitant la notion de cycle de Kondratiev à propos des mutations technologiques, raffinée par l'approche en quatre temps de Carlota Pérez : les deux premiers temps, ceux de l'irruption d'un nouveau cycle technologique et celui de la frénésie spéculative traduisent une désynchronisation entre l'ancien cadre institutionnel et la dynamique du nouveau cycle technologique. S'ensuit une période de crise qui est l'occasion de la reconstruction d'un équilibre cognitif qui intègre les données du nouveau paradigme technologique. On entre ensuite dans la phase de croissance stable du cycle, jusqu'à l'épuisement du paradigme.

L'approche par la théorie de la connaissance vient donc compléter utilement notre approche du temps long des cycles technologiques. Il est possible de changer instantanément les institutions formelles, mais celles-ci ne sont efficaces et opératoires que si elles s'appuient sur les institutions informelles. La compétition se joue entre systèmes qui savent apprendre et remettre en cause le paradigme établi, pour recréer un cadre cognitif, et donc institutionnel, approprié aux nouveaux enjeux. **Le point clé devient celui de l'apprentissage** pour gérer la synchronie entre cycle des idées et cycle des technologies.



## D. Conséquences de la rectification sur le rôle du politique

*« Aujourd'hui quand on écoute le personnel politique, le mot gérer revient de façon obsessionnelle. Or, si j'ai bien lu mes classiques, l'État-nation n'est pas une entreprise. L'art de la politique ne consiste pas à gérer ! »*

*Xavier Raufer, in Ruptures créatrices, de Patrick Lagadec (2000)*

Dans le monde stable et prévisible de l'équilibre général et de la théorie néoclassique, soit un monde ergodique à capacité de perception parfaite (Tableau 1, page 117), le besoin d'institutions est marginal, limité à assurer le cadre légal sans lequel le marché ne peut fonctionner, notamment les droits de propriété, contribution qui fut celle de North quand il se démarquait encore peu du courant néoclassique.

Dans le rapport de l'OCDE « Moderniser l'Etat » (2005), il n'est question que « d'adaptation à l'évolution de la société ». Ce sont les « sociétés qui évoluent en permanence » et l'Etat qui doit suivre. Le titre anglais de ce rapport est « *Modernizing Government* », ce qui nous semble correspondre beaucoup plus à son contenu qui traite essentiellement des arts pratiques de la gestion publique que de l'évolution du rôle de l'Etat. Mais cette traduction est le reflet du système de représentation dominant qui réduit l'Etat à sa machinerie administrative. Nous avons vu (IAE) que Jean-Baptiste Say critiquait chez Smith l'emploi du terme *Etat* pour préférer parler plutôt de *gouvernement* comme instrument de mise en œuvre des lois de l'économie.

**Dans la pensée politique dominante, le rôle de l'Etat est bien réduit à la gestion et l'économie politique se résume à faire la politique de l'économie.** La France a eu longtemps un « ministre de la réforme de l'Etat » qui n'a été en fait qu'un ministre de la modernisation administrative<sup>40</sup>. Le dernier acte de cette confusion est levé avec le transfert, en 2006, des services de la réforme de l'Etat au Ministère des finances au sein d'une Direction de la modernisation de l'Etat de Bercy. L'approche gestionnaire, financière et comptable a définitivement pris le pas sur la dimension politique de l'Etat.

Le rapport de l'OCDE ne traite en fait pas de l'Etat mais de la *gouvernance*, présentée comme les règles formelles et informelles que les pays de l'OCDE ont en commun : démocratie, citoyenneté, Parlement, constitution, Etat de droit, pluralisme des partis, fonction publique, séparation des pouvoirs, participation des citoyens.... Le « bon gouvernement » est celui qui respecte les droits de propriété, le droit des personnes et l'Etat de droit, et ceux liés à la citoyenneté des personnes. Bref, ce rapport – dont les analyses techniques sur la modernisation des administrations sont pertinentes – en reste à une conception de l'Etat « prestataire de services » qui a toujours été celle de l'OCDE.

<sup>40</sup> Il n'en a pas toujours été ainsi : après une première tentative de créer un ministère de la réforme administrative sous la IV<sup>e</sup> république qui ne dura que dix jours (Paul Giacobbi en 1950), un véritable ministère de la réforme administrative est confié à Louis Joxe avec rang de Ministre d'Etat, de 1962 à 1967. Ce ministère disparaîtra entre 1974 et 1988. Il prendra le nom de ministère de la réforme de l'Etat en 1995. Autrement dit, quand l'Etat avait un véritable rôle et une stratégie politique, on distinguait bien l'administration de l'Etat, et, inversement, c'est quand l'Etat perd ses marges de manœuvre qu'il se réduit à l'administration qui se confond avec l'Etat institution politique.

## D. 1. L'Etat comme remise en cause des systèmes de croyance

Dans un monde non-ergodique et à capacité de perception imparfaite, le rôle du politique va bien au-delà de la gestion et de l'amélioration incrémentale de l'existant, il est de stimuler l'apprentissage et l'évolution des modèles mentaux qui sont au cœur des systèmes de croyances. Erik Reinert, dans son fascinant article, *The Role of the State in Economic Growth*, montre que, dans l'histoire, les pays gagnants ont eu des stratégies institutionnelles qui ont été des stratégies d'accroissement des connaissances basées sur la perception des ruptures dans le long terme.

Lorsqu'un système institutionnel basé sur une conception ergodique du monde<sup>41</sup> est confronté à la non-ergodicité de la réalité et à la prise de conscience de sa capacité de perception imparfaite, la crise est inévitable.

Xavier Raufer étudie cette rupture à propos des **violences urbaines**. D'un côté souligne-t-il « le diagnostic pour l'essentiel est fait ». Mains rapports de la DST, des renseignements généraux, des douanes, alertent le gouvernement sur le pourrissement des « quartiers difficiles » par les trafics en tout genre et la disparition de tout sentiment de citoyenneté. Des chercheurs comme Sébastien Roché, qui contestent l'explication sociologique dominante de la délinquance et ont fondé les éléments d'une politique de sécurité publique, ont maintenant droit de cité. Mais il y a, souligne Xavier Raufer, un « refus de regarder la réalité en face » de la part des élites attachées à leur système de croyances positiviste. « *Le responsable est, depuis l'ENA, un fanatique de l'ingénierie sociale, il relativise, prend les choses de haut et de préférence avec ironie. Deux décrets et une circulaire et « on va arranger cela ». De la sorte les choses ne sont pas seulement affadées quand elles arrivent au sommet, mais souvent en état de leucémie terminale* » (Lagadec, 2000 :204).

En bref, ce refus de regarder la réalité en face est l'expression de la **résistance au changement du système de croyances en place** et de la fuite en avant vers le « plus de la même chose », comme disait Gregory Bateson, soit encore plus de positivisme et « d'ingénierie sociale ».

Le rôle de l'homme d'Etat, par opposition à l'homme politique soumis à la versatilité de l'immédiat, est précisément d'être capable de remettre en cause un système de croyances. Comme le conclut Xavier Raufer à propos des politiques de sécurité « *Attendons que l'homme d'Etat, un vrai, s'empare de ces connaissances pour bâtir l'édifice de la sécurité au XXI<sup>e</sup> siècle* ». **L'homme d'Etat est celui qui rétablit la politique dans sa dimension de refondation permanente de la cité par l'évolution des croyances qui fondent les institutions**. Cela suppose de rompre avec les mythes positivistes auxquels sont attachées les élites en place.

---

<sup>41</sup>Nous sommes conscient que cette formulation pourrait porter à penser qu'un monde ergodique génère fatalement le positivisme, ce qui est historiquement faux comme le montre Spitz dans son histoire du moment républicain en France (Spitz 2005). A ce stade disons simplement que le positivisme *peut* fonctionner dans un monde ergodique, tant qu'il rencontre des problèmes non complexes dont la solution peut être induite par l'étude des événements passés, et qu'il ne le peut plus dans un monde non ergodique.

---

## D. 2. Le nécessaire retour au politique

En somme, la résistance au changement est le fait des hommes politiques et le changement peut être initié par les hommes d'Etat qui se hissent au niveau suffisant pour remettre en cause les croyances dominantes.

Se pose alors la question de ce « niveau suffisant ». L'aporie de Hayek vient en fin de compte de vouloir situer ce niveau au-dessus du droit conventionnel, au niveau de « lois générales » supposées être celles de la sagesse. Mais d'où vient cette sagesse ? Soit elle est métaphysique et d'origine divine (ce qui est implicite chez Adam Smith qui s'inscrit dans la tradition philosophique morale de la scolastique), soit elle est l'œuvre des « hommes sages » chez Hayek, ce qui ouvre la porte à une « suprarationalité » positiviste. Il n'y a chez Hayek aucun principe de philosophie politique fondé sur des valeurs et des vertus civiques qui pourraient fonder ses « lois générales ».

**Sortir du positivisme sans tomber dans l'aporie de Hayek** nous conduit vers ce retour à la **philosophie politique**. Hayek a fait œuvre utile en montrant l'impossibilité de la solution libérale telle que Hobbes et surtout Locke en ont bâti les fondements, ainsi que la nécessité de l'Etat comme condition de la liberté individuelle face aux prétentions de toute puissance de « la société ». Il échoue sur la question de la légitimité. Celle-ci n'a que deux solutions « *ou bien elle tombe d'en haut, ou bien elle monte d'en bas* » (Gauchet, 2005 :21). Ou bien elle vient d'un lien qui transcende les individus – rôle qu'a joué la religion avant l'apparition de l'Etat dans sa forme autonome de représentation du corps politique - ou bien elle vient de l'accord entre les citoyens porteurs de droits. Le fait libéral introduit par Benjamin Constant dans *La liberté des anciens comparée à celle des modernes* - dont l'œuvre sera la référence d'Isaiah Berlin pour fonder son opposition entre liberté négative et liberté positive - fait de la société civile une force organisatrice venant faire contrepoids à l'Etat, est la clé de voûte de la démocratie moderne en même temps que la source de ses difficultés récurrentes, car l'ajustement entre ces deux sources de légitimité n'a rien d'automatique (Gauchet, 2005 :26).

**Revenir à la philosophie politique** c'est précisément chercher ce point d'où penser *le* politique comme essence des sociétés humaines, pour reprendre la distinction de Marcel Gauchet entre *le* et *la* politique, cette dernière n'étant que l'organisation pratique du débat sur les enjeux de politique publique dans une société démocratique.

Mais pourquoi un tel retour ? Le divorce entre gestion publique et philosophie politique n'avait – et n'a – rien de fatal. On peut légitimement nous objecter qu'il n'est pas nécessaire que le management public se heurte à la faillite de la logique positiviste face à un monde non ergodique pour qu'il se pose la question du sens des mécanismes de gestion qu'il propose, question éminemment politique. Dans un ouvrage salutaire, Jean-Fabien Spitz (2005) nous fait revivre les principes fondateurs du modèle républicain français qui n'est pas positiviste mais pose la question du bien commun tout en étant fondé sur la liberté individuelle. **L'association entre ergodicité et positivisme n'a donc rien de fatal** mais s'inscrit dans le cycle de longue durée de la dérive rationaliste de la modernité qui a rabaisé le rôle du politique pour n'en faire qu'un accessoire de type « bonne gouvernance ».

**L'origine de la dévalorisation du politique** est à rechercher dans le rationalisme des Lumières modernes, françaises et anglaises, qui soutiennent la capacité de parvenir à la Vérité par le seul effort de la Raison (dominant dans les Lumières françaises) et la nécessité de fonder la société sur l'individu rationnel et doté de droits (dominant

dans les Lumières anglaises). Pour reprendre la classification devenue classique de Leo Strauss, cette modernité s'est déployée en trois vagues. La première va de Machiavel avec l'affirmation de l'autonomie du politique, à Hobbes avec la liberté individuelle comme fin de l'individu mais rendant nécessaire un Etat absolutiste pour protéger l'homme contre lui-même, puis Locke qui évite la solution absolutiste de Hobbes en incarnant la liberté individuelle dans le désir de posséder et le droit de propriété. Toute perspective d'éducation des citoyens à la *virtù* par de bonnes institutions est alors abandonnée pour une conception hédoniste de la société<sup>42</sup>.

Mais nous ne pouvons pas ici suivre Leo Strauss dans sa lecture de Machiavel (voir note 63, page 133) : la philosophie politique de Machiavel nous apparaît au contraire d'une grande actualité, construite autour des trois pôles de la *virtù*, de la *fortuna* et de la corruption. C'est l'oubli du bien commun qui est la cause principale de la corruption des régimes politiques. Cet oubli est le fait des cités elles-mêmes et non du Prince, qui par sa *virtù* peut impulser un mouvement contraire. La vertu civique d'une cité peut se déplacer à une autre selon le processus aléatoire de la *fortuna*. Les cités sont donc mortelles, mais l'action politique est toujours possible grâce à la *virtù* du Prince. *Virtù* et *fortuna* constituent le couple essentiel de la philosophie politique machiavélienne, soit, pour le mettre en termes modernes, l'art de l'action confrontée à la non-ergodicité du monde. L'innovation radicale de Machiavel est de détacher la *virtù* en action de toute éthique chrétienne. Sa conception de la *virtù* est proche de la *métis* des grecs (le flair) et de la sagesse pratique, la *phronesis*. Est vertueuse l'action qui marche, qui est profitable pour la poursuite du bien commun, du *vivere libero*, face aux attaques de la *fortuna*. Cette conception est assez proche de la conception chinoise de l'action telle qu'on la trouve chez Sun Tzu et chez Mencius : l'action morale est ce qui est profitable en fonction d'un but lointain et qui sait jouer des circonstances<sup>43</sup>. Mais Machiavel est républicain et ce but lointain ne peut être que le bien commun.

La seconde vague de la modernité est introduite par Rousseau qui tente de s'écarter de Hobbes et de Locke pour revenir vers la cité classique et l'existence d'un droit naturel transcendant mais qu'il veut dégager de la transcendance en le rendant égal au droit positif par le concept de volonté générale comme volonté immanente d'un peuple, préexistante à son expression formelle. Rousseau tente d'échapper au *Leviathan* de Hobbes en se référant à un état de nature de l'homme bon comme fondement de la société. La *volonté générale* devient alors une doctrine purement juridique indépendante de toute considération morale.

La troisième vague de la modernité, celle de la philosophie de l'histoire initiée par Hegel, codifiée par Marx, trouvera son paroxysme dans les grands totalitarismes du XX<sup>e</sup> siècle. Cette troisième vague fonde la victoire du positivisme et de l'historicisme qui va nous faire passer de l'illusion de la toute puissance du politique à son effacement au profit de la « démocratie des droits ». Illusion, car l'historicisme est la négation de la politique réduite au rôle d'accoucheuse des lois de l'histoire. Elle est aussi profondément anti-libérale comme l'a montré Strauss dans ses dialogues avec Kojève, qui sera le gourou des hauts fonctionnaires de l'administration française.

---

<sup>42</sup> Les théoriciens libéraux et libertaires d'aujourd'hui sont donc des descendants de Locke, la différence étant qu'il n'était pas partisan de l'Etat minimal et que sa conception du pouvoir législatif réservait un rôle au politique.

<sup>43</sup> Nous renvoyons bien sûr aux importants travaux de François Jullien sur ce sujet.

---

Pour Kojève, « *les qualités du philosophe sont les mêmes que celles de l'homme d'action, le philosophe ayant (simplement) plus de rhétorique et une conscience plus grande de ce que réclame la situation historique* » (Pelluchon, 2005 : 221). Admirateur de Staline<sup>44</sup>, premier à concrétiser son rêve d'Etat homogène et universel, de Salazar, théoricien de la conception supranationale de la construction européenne, Kojève voit dans la conjugaison du progrès technique illimité et non questionnable et dans la culture des Lumières universelles l'accomplissement de l'humanité, ce qui, pour Strauss, ne peut mener qu'à une nouvelle forme de tyrannie qui exonère le dirigeant de toute forme de sagesse socratique lui permettant de penser et de juger sa pratique.

Le contrecoup de l'échec du marxisme et de la victoire de la démocratie libérale ne sera pas la défaite du déterminisme et de l'historicisme, mais la victoire de son stéréo inverse, la démocratie des droits de l'individu, soulignant les fondamentaux intellectuels communs entre capitalisme et marxisme (Pelluchon 2005, Gauchet 2005). Individu dont les droits sont passés de « *droits de* » - les libertés fondamentales – à des « *droits à* » - des droits créances auxquels doit pourvoir un Etat devenu régulateur d'une société basée sur le seul individualisme. Elle crée l'illusion d'individus tout puissants qui « *intronisés maîtres d'eux-mêmes, se découvrent sans aucune prise sur leur destin* » (Gauchet 2005 :28).

### **Ce retrait du politique participe au processus d'euthanasie bureaucratique de l'Etat.**

Le rôle de régulation et d'administration de la puissance publique ne diminue pas, comme nous l'avons montré dans IAE, avec l'entrée dans le monde de la III<sup>e</sup> révolution industrielle. Mais, ayant perdu toute dimension symbolique de représentation d'un dessein politique, il n'est plus qu'une instance pratique d'administration, réduite au rôle de sismographe des mouvements de la société. Il devient aussi impuissant qu'envahissant :

*« D'un pouvoir incarnant la volonté supérieure d'ordre dont dépend le maintien de la société, signifiant de par son éminence la sujétion obligée des agents sociaux, on passe à un pouvoir essentiellement fonctionnel, qui prend concrètement en charge la dimension collective sous tous ses aspects, libère ce faisant les individus de l'assujettissement symbolique au tout social, leur donne en quelque sorte le droit de ne plus penser qu'ils sont en société, mais les enserme d'autre part dans le réseau minutieux et complet tissé par son emprise gestionnaire sur la société. Double inséparable et à ne pas perdre de vue de l'individu, tel que l'Occident moderne l'a émancipé : la puissance pratique potentiellement totale conférée à l'Etat » (Gauchet, 2005 :431)*

La boucle serait-elle bouclée, le libéralisme positiviste nous ramenant au *Léviathan* de Hobbes qu'il avait pour ambition d'éviter ?

Sortir du processus d'euthanasie bureaucratique pour penser le changement institutionnel et organisationnel face aux ruptures de la III<sup>e</sup> révolution technologique demande **une révision du système de croyances dominant qui ne peut passer que par la philosophie politique.**

Il impose un détour vers l'œuvre de Leo Strauss qui fut l'acteur de son retour. Pour lui, la philosophie politique doit retrouver le statut qui avait été le sien avant la modernité : l'interrogation sur la nature de la « bonne société » et la question du bien commun. Il s'agit de se poser la question « *les Lumières éteignent-elles ce qu'elles éclairent* » et de « *considérer la profondeur de la crise de l'Occident et de se donner les moyens de rectifier ce qui, dans le rationalisme moderne, est destructeur* » (Pelluchon, 2005 : 14). La philosophie politique doit donc rompre avec les « sciences politiques » qui prétendent appliquer les principes des sciences naturelles à la politique, ce qui nous conduit à l'historicisme et

<sup>44</sup> On découvrira en 1999 que Kojève a été jusqu'à sa mort en 1968 un agent du KGB (Rochet, 2001).

au relativisme des valeurs. Le positivisme appliqué à la philosophie politique fait dégénérer celle-ci en idéologie « *une doctrine qui n'est pas supérieure en justice et en vérité à aucune autre des innombrables idéologies* » (Strauss, 1964 :14). Pour Strauss, la tension fondatrice des sociétés humaines est celle qui lie et oppose Athènes et Jérusalem, soit l'unité et l'opposition du gouvernement par la loi et du gouvernement par la morale.

Cette tension fondatrice doit rester ouverte et est par nature irrésolue : elle va fournir au management public une base de réflexion pour la définition de la légitimité des décisions publiques et sur le rapport entre décision publique et bien commun dans notre programme de recherche.

## **E. Conclusion : les fondamentaux de la remise en cause de la ligne de démarcation**

*« Les élites sont progressistes, le peuple est réactionnaire »*

*Gérard le Gall, in « Le jour où la France a dit Non : Comprendre le référendum du 29 mai 2005 » in Alain Mergier, Collectif*

Le courant dominant dans le débat public oppose deux options, soit le « libéralisme anglo-saxon » qui fait de l'Etat minimal la fonction support de l'économie, soit l'Etat maximal, dirigiste, bureaucratique et coûteux.

Ces deux options participent d'un même processus d'euthanasie bureaucratique de l'Etat : l'Etat impuissant à réduire son coût (coût de gestion et coûts de transaction imposés à la société) justifie par lui-même la validité du recours à la solution dite libérale mais coûteuse socialement. Ce processus repose sur une croyance : l'intervention de l'Etat comme institution génère fatalement des organisations inutiles et coûteuses : la solution libérale du laisser-faire doit donc découler du simple bon sens.

Cette solution libérale ne parvient pas plus à réduire la bureaucratie, que ce soit dans le cas de l'installation du marché autorégulateur de Bentham au XIX<sup>e</sup> siècle ou dans celui de la « nouvelle gestion publique » au XX<sup>e</sup> qui a abouti à la création d'une « bureaucratie libérale », comme l'a montré David Giauque.

Cette ligne de démarcation est non pertinente, non seulement sur un plan pratique, mais aussi et fondamentalement, du point de la théorie de la connaissance.

### **E. 1. Un « libéralisme anglo-saxon » ... bien français**

Tout d'abord le « libéralisme anglo-saxon », qui est au centre des discours du sens commun, n'est pas spécifiquement anglo-saxon : il trouve sa matrice intellectuelle dans le positivisme français, tout en étant étranger à la tradition républicaine. Ses fondateurs ont été, entre autres, François Quesnay, Jean-Baptiste Say et Auguste Comte. Cournot, Dupuit et le groupe d'ingénieurs de l'Ecole des Ponts et Chaussées inventent l'économie marginaliste en 1838, bien avant Léon Walras en 1870-1874 qui

se réclamera de la filiation de Cournot<sup>45</sup> (Blaug, 2001). Plus proche de nous, un des fondateurs du formalisme mathématique de l'école néoclassique est Gérard Debreu, qui, avec Kenneth Arrow, sanctionnera la défaite de l'économie institutionnelle américaine de l'entre-deux guerres. L'invasion des sciences sociales par le scientisme et son corollaire, le relativisme, est également un phénomène français avec la *french theory* aux Etats-unis, largement développées par les intellectuels égratignés par Sokal et Bricmont dans « Impostures intellectuelles ». Le goût des élites intellectuelles françaises pour le déterminisme – et le magister d'interprétation qu'il leur confère – les a fait adhérer massivement au marxisme avant de se convertir, avec le déclin de celui-ci, à un ensemble d'idées dont le point commun est l'acceptation d'une « réalité » caractérisée par la mondialisation à laquelle il n'y aurait d'autre choix que de « s'adapter », au prix de la remise en cause des principes de la république. Au contraire, on assiste dans le monde anglo-saxon à un renouveau de la pensée républicaine sous la plume d'auteurs comme Quentin Skinner<sup>46</sup> et Philip Pettit<sup>47</sup>, qui comme les historiens et économistes évolutionnistes (Landes, North, Freeman...), sont peu traduits en français et ignorés du courant dominant.

Ensuite, l'attitude libérale politique, celle qui va de Smith à Hayek et que l'on retrouve dans le droit politique anglo-saxon, repose sur la compréhension de l'état de déséquilibre du monde et la nécessité de laisser s'exprimer les contraires comme principe d'équilibration (Laughland, 2000, Dostaler, 1998). Cette attitude ne s'oppose nullement à l'affirmation de l'Etat comme acteur politique de l'évolution, mais, dans le souci d'éviter le *Léviathan* de Hobbes, soumet son efficacité et son fonctionnement à l'observation d'un droit qui lui est supérieur. Elle reste, tout en s'en éloignant comme l'a montré Pocock (1975), dans la perspective de la philosophie politique classique du droit naturel, de Thomas d'Aquin, Marsile de Padoue, Jean Bodin, qui a été effacée par la philosophie politique moderne gagnée par le scientisme, et que Leo Strauss, parmi d'autres mais incontestablement de manière radicale, a tenté de remettre d'actualité. L'attitude libérale ne saurait se résumer à celle de Burke pour qui une société libre est reflétée, et non transformée, par le politique, celui-ci étant réduit à s'adapter à « l'évolution de la société » qui déroule son cours indépendamment de nos volontés, selon la formule de François Furet pour qui « nous voici condamnés à vivre dans le monde où nous vivons » (Spitz, 2005 :31).

Historiquement, nous avons montré dans notre thèse (IAE) que l'Etat libéral est fort, actif politiquement, interventionniste et soumis à l'impératif de ne pas trop s'écarter de la recherche du bien commun. Il adopte des procédures qui lui imposent la transparence et l'imputabilité et qu'il doit observer dans sa conduite les principes de vertu reconnus comme légitimes par les citoyens et que ceux-ci doivent observer. Pratiquement, comme l'a noté Karl Polanyi dans *La grande transformation*, c'est un

<sup>45</sup> Entre-temps Cournot s'est éloigné de son intérêt pour l'économie mathématique pour s'intéresser à la philosophie et est devenu fortement hostile au libre-échange. En fait, il faudra attendre les travaux de John Nash pour s'apercevoir que le modèle de Cournot était un équilibre de Nash que l'on appelle aujourd'hui un équilibre de Nash-Cournot.

<sup>46</sup> Quentin Skinner, *Liberty before Liberalism* (Cambridge, 1969). On doit également à Skinner une étude sur Machiavel qui s'inscrit en faux contre le courant dominant selon lequel il serait l'auteur du principe « la fin justifie les moyens ». Au contraire, Machiavel construit sa philosophie républicaine de l'Etat et de la liberté du peuple en dégagant des règles de conduite pour le politique que l'on pourrait résumer par « comment faire triompher la vertu du politique quand le vice des politiques a triomphé ».

<sup>47</sup> Philip Pettit, *Republicanisme, une théorie de la liberté et du gouvernement*, Trad. NRF Gallimard, Paris 2004. Il est le théoricien de la république comme système de non-domination où l'Etat joue un rôle clé.

énorme accroissement d'un interventionnisme étatique – et de son coût – « *continu, organisé de façon centralisée et contrôlée qui a ouvert et maintenu ouverte la route du marché libre* » (Gauchet 2005 :431).

## **E. 2. Redécouvrir la vertu civique**

Le débat sur la construction de la société autour du bien commun n'est pas, contrairement à ce qu'affirme le courant dominant, un héritage exclusif de la Révolution française, donc archaïque. **Il est faux de prétendre qu'il existerait une « culture anglo-saxonne » vierge de toute interrogation sur l'Etat constructeur de la société autour d'un lien social** qui ne se contenterait pas de surgir conformément aux principes de Locke. Au dernier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle, dans une Angleterre à son apogée mais engagée dans la phase de rendements décroissants du troisième cycle technologique, le débat sur le rôle de la puissance publique occupe toute la philosophie politique comme en témoignent les œuvres de Bosanquet ou de Hobhouse<sup>48</sup>, qui, en réaction contre l'utilitarisme du début du siècle, se réfèrent explicitement à Rousseau et à Kant et ne sont pas moins soucieux de l'intérêt général que leurs collègues français (Spitz 2005 :42).

**La ligne de démarcation pertinente n'est pas entre marché et interventionnisme**, qui sont deux versants de la même logique positiviste, mais entre positivisme et évolutionnisme. C'est **un problème de méthode intellectuelle**, comme l'avait bien identifié Hayek, qui suppose de ne pas limiter le management public à la gestion des organisations mais d'intégrer tout le rôle que doit jouer le politique.

**Il s'agit donc de traiter de manière sérieuse l'interaction entre les institutions et les organisations**, dans un monde où les organisations publiques ont pris tellement d'importance. Le management va faire émerger, à partir du jeu des acteurs, des questions de philosophie politique s'adressant au politique, auxquelles il n'aura pas la charge de répondre, n'ayant pas la légitimité de l'autorité validée par le peuple.

Dans cette perspective :

- **L'évolution requiert un dessein politique** : historiquement, aucune société ne s'est développée sans dessein politique.
- **La stabilité de l'évolution s'incarne dans des institutions** qui définissent les métarègles reconnues comme légitimes par le peuple, et qui sont à la base du lien civique. L'Etat n'est pas l'opposé du libéralisme : il en est la condition, pour autant que le politique sache faire évoluer le cadre institutionnel.
- **L'inflation de l'Etat comme organisation tend à son euthanasie bureaucratique**, ce qui doit nous inciter à recentrer son action sur les domaines stratégiques essentiels. Le management public va avoir pour mission d'aider le

---

<sup>48</sup> Bernard Bosanquet, *The Philosophical Theory of the State*, Londres 1869, et Leonard Hobhouse, *The Metaphysical Theory of the State, a criticism*, Londres 1926, rééd. Routledge, 1996. Hobhouse, à la différence de Stuart Mill, ne considère pas que la liberté est un but en soi mais que son objectif est de permettre à l'homme de se développer. Bosanquet s'inscrit dans le courant idéaliste qui réagit également contre l'utilitarisme dominant et se réclame de Hegel et de Kant. Il s'agit donc plus d'un libéralisme critique (Hobhouse sera le père spirituel du parti libéral britannique) que de républicanisme, Bosanquet étant explicitement conservateur et ayant approuvé le rapport majoritaire sur l'abolition des *poor laws*.

---



---

politique à identifier ces domaines stratégiques essentiels et de définir des modèles de gestion pour les biens publics par nature (santé, éducation, utilités essentielles...).

- **L'évolution se fait par étapes apprenantes**, qui, par interaction entre institutions et organisations, actualisent la base de connaissance et qui permettent l'évolution des croyances.

\*



## 2° Partie : Le changement comme modélisation de l'évolution : le programme de recherche pour le management public

Selon le côté de la ligne de démarcation duquel on se trouve, le changement apparaît comme une loi de l'histoire à laquelle il s'agit de s'adapter – nous avons qualifié cette posture « d'adaptationisme » – ou comme une opportunité offerte par une modification de l'environnement qu'il s'agit de mettre à profit en l'endogénéisant par l'innovation institutionnelle. Dans le premier cas, les politiques publiques se réduisent à appliquer les mêmes principes de « bonne gouvernance », dans le second il y a place pour de véritables stratégies de développement institutionnel.

L'expérience du temps long historique montre qu'au fil des révolutions technologiques les avantages comparatifs se redistribuent entre les nations en fonction de leurs capacités à bâtir des stratégies institutionnelles qui permettent de tirer parti des nouvelles opportunités technologiques (Rochet, IAE). Dans l'hypothèse historiciste, la stratégie de changement se résume en une course à l'adaptation des structures économiques et sociales aux nouvelles lois de l'histoire. Dans l'hypothèse évolutionniste, au contraire, il y a co-évolution entre les nations et leur environnement : le changement est l'occasion d'un double mouvement d'évolution endogène et d'action pour modeler l'environnement pour le façonner aux capacités de pilotage des institutions et des organisations.

Dans cette hypothèse qui est la nôtre, il y a donc un *pilotage* du changement, à partir d'une représentation du champ des possibles, et non une simple *gestion* du changement. L'évolution est le fruit d'une stratégie politique et non d'un activisme d'adaptation à une supposée loi universelle et déterministe qui se résume à l'adoption d'un modèle de référence du type « consensus de Washington ».

Sortir du déterminisme pour entrer dans une logique évolutionniste nécessite d'examiner trois points :

- Tout d'abord définir un **programme de recherche** qui se base sur le fait que l'avenir n'est pas donné mais se construit, et le réexamen subséquent de ce qu'est le changement et sa conduite ainsi que du rôle du politique.
- Ensuite, voir comment la **décision publique** peut être revalorisée dans une telle perspective.
- Enfin, dans l'incertitude et la non-ergodicité des systèmes, l'arbitrage ne peut plus se faire sur la prétention à la compréhension parfaite des « bonnes choses à faire ». Les points de référence stables seront à rechercher dans les **valeurs** et les finalités des politiques publiques, ce qui nous amène à considérer **le management public comme une science morale**.

## A. Le programme de recherche du management public

« Nous avons, pour la plupart, le droit de dire que nous fûmes de bons ouvriers.  
Avons-nous toujours été d'assez bons citoyens ? »

Marc Bloch, *L'étrange défaite*, 1940

Notre programme de recherche pour le management public va se centrer autour trois thèmes qui sont à la base de la rectification de la ligne de démarcation :

- l'approche constructiviste,
- le changement, et
- le rapport avec le politique.

### A. 1. Un constructivisme qui construit quoi ?

Mark Blaug a tenté d'assimiler le constructivisme au positivisme dans un article au titre délibérément provoquant « Pourquoi je ne suis pas constructiviste : confession d'un poppérien non-repentant », auquel Jean-Louis Le Moigne a répondu par un papier « Pourquoi je reste un constructiviste non repentant ». Mark Blaug, dans ses nombreux écrits, emploie le terme « constructivisme » dans le même sens que Hayek, soit le rationalisme déductif. Mais il y a néanmoins matière à débat puisque Philippe Baumard (1997) n'hésite à voir dans le constructivisme à la française un « positivisme aménagé ».

Il importe donc avant toute chose de redéfinir ce que nous entendons par « constructivisme » dans une optique évolutionniste, soit la construction de modèles à partir de l'observation et de la compréhension du réel qui est donné mais inaccessible à une connaissance exhaustive. Le modèle conditionne notre perception de la réalité, c'est donc sur ce lien que l'abandon de la posture positiviste nous incite à porter notre effort : par une succession de va-et-vient entre l'observation et la pratique se constitue une base de connaissance qui enrichit le modèle.

Il faut bien sûr intégrer ici les travaux d'Herbert Simon sur la rationalité limitée. Simon, en complément de Popper qui s'est essentiellement centré sur le statut de la vérité scientifique pour dépasser le positivisme logique du Cercle de Vienne, a centré ses travaux sur la phase amont de la théorie de la connaissance, le processus de conception des systèmes de représentation. Dans cette perspective, les institutions sont des artefacts conçus pour réduire l'incertitude de l'environnement, qui fixent les règles du jeu selon North (1991).

L'objet du management public est alors de rechercher en quoi les institutions et les organisations peuvent être des réducteurs d'incertitude de l'environnement et de rationalité limitée des acteurs. Il s'agit donc de poser la question, comme le fait Douglass North (2005), de « *comprendre comment l'esprit travaille et comprend son environnement* » pour aboutir à la mise en place d'institutions. Ce travail de l'esprit s'effectuant au sein des organisations, la compréhension du lien entre innovation organisationnelle et innovation institutionnelle devient critique.

La modélisation prend des dimensions différentes selon que l'on se situe au niveau des institutions ou au niveau du monde physique<sup>49</sup>. L'accroissement de la complexité de l'environnement peut provenir soit de l'environnement physique – démographie, science, écosystèmes... - soit des institutions elles-mêmes créées pour gérer cette incertitude croissante. Si ces institutions sont inadaptées, elles sont génératrices de contre performance. On ne travaille donc plus sur un *réel donné* par la nature, mais sur un *réel construit* par l'homme.

Ce réel construit peut acquérir son autonomie, à la manière du monde 3 de Popper, et conditionner notre perception de l'environnement. Si les institutions sont des systèmes de croyances partagées au sens où nous l'avons défini plus haut, la clé de l'évolution devient donc la critique du système de croyances. Comme le monde 3 de Popper, ce système de croyances a sa propre dynamique et peut devenir un objet de recherche.

Si on abandonne la perspective positiviste selon laquelle « *il faut considérer la marche de la civilisation comme assujettie à une loi invariable fondée sur la nature des choses*<sup>50</sup> » c'est dès lors à la critique du système de croyances qu'est cette supposée « loi invariable » qu'il faut s'attaquer.

Le tableau 1 montre la relation entre niveau d'incertitude de l'environnement et la capacité de perception humaine.

- Dans l'hypothèse positiviste d'une capacité de compréhension parfaite, il n'y a pas besoin d'institutions au sens d'un besoin de pilotage stratégique de l'évolution puisque celle-ci est prévisible. L'Etat est un « prestataire de service » là où les échecs du marché sont patents, comme le retient l'idéologie néoclassique dominante.
- Dans l'hypothèse d'une capacité de perception imparfaite, nous entrons dans le domaine d'une véritable économie politique de la connaissance. Soit l'incertitude peut être réduite par le progrès de la connaissance par l'apprentissage qui est à la base du progrès institutionnel, - c'est l'hypothèse de Heiner (voir page 92)- soit elle nécessite une révision fondamentale des croyances de base, selon le niveau d'ergodicité retenu.

**Tableau 1 : Relation entre les hypothèses de capacités de perception et d'incertitude de l'environnement (adapté de North, 2005)**

		Capacité de perception	
		Parfaite	Imparfaite
Incertain	Ergodicité	Pas de besoin d'institutions, système stable, à la rigueur une succession d'états prédictibles.	L'incertitude est fonction du développement de la connaissance et donc des capacités d'apprentissage et de développement institutionnel.
	Non ergodicité	Echec de la prédiction des agents, dévalorisation du stock de connaissance	Un état institutionnel pertinent pour une époque ne l'est plus pour l'autre. Une révision des croyances de base est nécessaire pour réinventer les institutions.

<sup>49</sup> Cette distinction est à la base des derniers travaux de Douglass North (2005)

<sup>50</sup> Auguste Comte, Opuscule de philosophie sociale, 1819-1826, p. 111

Notre programme de recherche a donc ici deux objectifs, qui sont les deux étapes de la modélisation de la complexité :

La **première étape** est la modélisation de la complexité *exogène*, celle liée aux variations de l'environnement, surtout bien sûr dans ses phases de rupture où l'hypothèse ergodique ne fonctionne plus. En application du principe du pilotage des systèmes complexes, les institutions qui fixent les règles du jeu doivent définir le jeu auquel elles entendent jouer et se situer à un niveau de complexité au moins égal à la complexité de l'environnement qu'elles entendent piloter. La difficulté est que cette complexité est une perception qui est tributaire de la rationalité limitée des acteurs, du cadre institutionnel existant comme système de croyances et de l'expérience historique accumulée, soit la dépendance de sentier. Il faut en outre identifier si nous sommes dans une phase d'ergodicité partielle du système institutionnel ou dans une phase de rupture.

- Dans le premier cas, le système de croyances dominant pourra permettre une modélisation pertinente de la complexité exogène et de définir les voies de progrès du cadre institutionnel à croyances constantes.
- Dans le second cas, c'est à la modélisation du système de croyances lui-même qu'il faut s'attaquer.

La **seconde étape** est la construction *endogène* d'un système institutionnel, qui va reposer soit sur un développement du stock de connaissances, basé sur les capacités d'apprentissage dans le premier cas, soit sur une reconstruction du système de croyances dans le second.

Une stratégie institutionnelle devient donc le choix du champ de complexité que l'on veut adresser en fonction

- de ses capacités de perception de l'incertitude de l'environnement
- de la capacité à remettre en cause le système de croyances dominant
- d'une dépendance de sentier qui est constituée de l'ensemble des contraintes pesant sur les possibilités de choix du présent, héritées de l'expérience historique (North, 2005).

Bâtir une stratégie de politique publique peut se représenter par une démarche en quatre temps :

- la cartographie de la complexité exogène,
- l'analyse des atouts et des faiblesses pour jouer dans cette complexité,
- l'évaluation de la contrainte imposée par la dépendance de sentier, et
- le choix politique final qui sera à la base de la construction du cadre institutionnel.

Les marges de manoeuvre sont contraintes à double titre par l'infrastructure organisationnelle : les organisations sont également des accumulateurs de connaissance qui définissent des « routines organisationnelles » qui optimisent la prise de décision, mais également rigidifient les cadres cognitifs ce qui va être un frein en période de mutation.

**L'innovation organisationnelle est donc un point de passage obligé de l'innovation institutionnelle.** Nous avons montré (Rochet 2002, IAE) que, dans le cas français des établissements publics nationaux, elle précédait l'innovation institutionnelle en étant le laboratoire de nouvelles pratiques et de construction de nouvelles cartes mentales des responsables publics. L'obstacle sur lequel nous butions était le très faible *feedback* de cette innovation organisationnelle sur les capacités d'innovation institutionnelle qui suivent leur logique propre.

### **A. 2. Qu'est-ce qui change ? L'apprentissage dans l'incertitude**

*« Nous savons peu de choses encore sur les modes de régulation de la plupart des systèmes, parfois même sur leur existence. Nous sommes incapables de maîtriser intellectuellement l'analyse de systèmes de systèmes que constituent les ensembles les plus vastes sur lesquels doit s'exercer l'action. Mais le fait que de nombreuses expériences d'analyses de systèmes ont démontré que l'on peut décoller de l'incrémentalisme au niveau opérationnel constitue déjà en soi un fait réconfortant »*

*Michel Crozier, La société bloquée, 1970 :198*

Les approches positivistes et scientifiques sous toutes leurs formes, qu'elles soient marxistes ou néoclassiques, font du changement le résultat de la compréhension de déterminismes extérieurs à la volonté humaine, et de la « gestion du changement » une course à l'adaptationnisme ou à l'activisme accoucheur des lois de l'histoire. Il se ramène à l'éducation du peuple par les élites, que ce soit le développement de la conscience politique de la classe ouvrière chez les marxistes, où la « pédagogie » qui est devenu le maître mot des eurocrates et des « consultocrates » du consensus de Washington.

Si le « quoi » est une donnée scientifiquement accessible, ne reste donc effectivement que la question du « comment ». Tout jugement éthique sur la nature des choix n'a plus lieu d'être au niveau de la décision publique. Il est au mieux, dans la perspective de l'individualisme méthodologique, renvoyé sur l'individu.

Dans l'optique constructiviste que nous adoptons, il n'y a pas indépendance entre l'observateur et le phénomène observé. La compréhension du changement du monde physique, même si elle peut s'appuyer sur des données scientifiques comme dans le cas du réchauffement climatique, passe inmanquablement par l'interrogation de la capacité d'évolution des consensus sociaux et des institutions face à un déséquilibre de l'environnement. Le changement d'environnement de l'activité humaine n'est donc plus seulement physique, comme le souligne Douglass North, mais largement celui des artefacts qui structurent l'activité humaine et qui sont eux-mêmes le produit de l'activité humaine. L'objet de la gestion du changement devient les modèles de croyances de l'action humaine.

**Le principal changement est donc l'intégration de l'incertitude** dans le système de croyances, une incertitude qui est générée par les propres modifications que nous avons apportées à notre environnement et qui rendent nos actions uniquement prévisibles à très court terme. Le jugement éthique sur les artefacts que nous créons est *de facto* réintroduit dans la décision publique (Boulding, 1969).

Avec Douglass North (2005 :17), nous pouvons distinguer cinq niveaux d'incertitude :

- a) Les incertitudes qui peuvent être réduites par l'amélioration du traitement de l'information dans le stock actuel de connaissance
- b) Celles qui nécessitent un accroissement du stock de connaissance dans le même cadre institutionnel
- c) Celles qui nécessitent un changement du cadre institutionnel
- d) Celles qui nécessitent de revoir les croyances à la base du système institutionnel
- e) Les incertitudes résiduelles qui vont fonder les croyances irrationnelles.

Les trois premiers niveaux d'incertitude relèvent du changement incrémental, tandis que les deux derniers modifient l'équilibre du système institutionnel. **Plus grand sera l'échec dans la révision du système de croyances, plus grand sera le risque de régression de civilisation dans des croyances irrationnelles** qui peuvent mener au totalitarisme.

La thèse centrale de North (2005 :167) est que la nature non-ergodique du processus d'évolution fait de la capacité à traiter la nouveauté une aptitude centrale des systèmes institutionnels, qui se décompose en deux questions : comment identifier que nous sommes réellement en présence d'une nouveauté et comment modifier les institutions pour inventer les institutions adéquates ? Il est bien sûr nécessaire que les dirigeants politiques aient une telle vision de l'évolution, mais il faut se poser la question de la capacité d'un système institutionnel à promouvoir ces qualités qui remettent en cause les institutions et les rentes de situation qui leur sont attachées.

Un système de croyances va évoluer par la confrontation de l'expérience empirique (la connaissance « comment ») et de la connaissance épistémique (la connaissance « quoi », voir Figure 4, page 96). Lorsqu'il y a découplage, le système de croyances n'évolue pas et il peut produire des décisions institutionnelles inappropriées. Ainsi les mesures de relance keynésienne qui ont suivi le choc pétrolier de 1974 ont généré la stagflation par incompréhension de la rupture technologique que représentait cette crise. Les « recettes keynésiennes » qui avaient fonctionné dans l'ancien paradigme techno-économique n'avaient aucune chance de fonctionner dans le nouveau. Une mesure comme les 35 heures repose sur le présupposé de la croissance exogène et de la « fin du travail » selon lesquels la quantité de travail serait mathématiquement finie, toutes choses non pertinentes lorsqu'on intègre le principe des rendements croissants de la croissance endogène. A l'inverse, la croyance « plus on peut licencier plus on embauche » qui est à la base du credo économique de la droite libérale ne fonctionne pas plus et relève de la même erreur intellectuelle, comme l'a bien analysé le professeur François Gaudu à propos de l'épisode du « contrat première embauche » qui a été « les 35 heures de la droite »<sup>51</sup>.

Un des principaux changements exogènes de la III<sup>e</sup> révolution industrielle est l'accroissement du stock de connaissance épistémique, notamment dans le

---

<sup>51</sup> François Gaudu, « Les 35 heures de la droite », Droit social, décembre 2005.



domaine des sciences de la complexité : les sociétés développées conçoivent des artefacts, des institutions qui structurent leur environnement. Comment comprendre alors que ce stock de connaissances soit valorisé de manière aussi différente selon les sociétés et que loin de converger comme on le pensa dans la phase d'expansion de la seconde révolution industrielle, pays riches et pays pauvres divergent ?

Dans la perspective évolutionniste, **la clé du changement est donc le processus d'apprentissage** qui permet cette mutation de la base de connaissance. Pour North, l'évolution institutionnelle s'engage avec la **prise de conscience** du déséquilibre cognitif entre le cadre institutionnel actuel et l'évolution perçue de l'environnement.

Cette prise de conscience vient percuter le système de croyances existant et suscite une action intentionnelle de réforme institutionnelle, mais qui ne peut aboutir que si les institutions informelles, que l'on peut considérer comme le lien entre le système de croyances et les codes sociaux, évoluent de concert (Figure 7). Laissons de côté pour le moment les organisations qui peuvent jouer un rôle de frein si l'Etat est empêtré dans un secteur public qu'il ne sait plus gérer, ou au contraire d'accélérateur lié à l'innovation dans les organisations publiques.

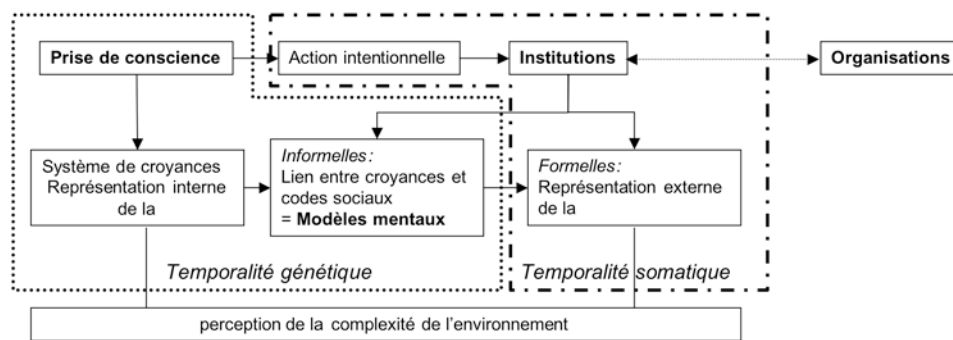


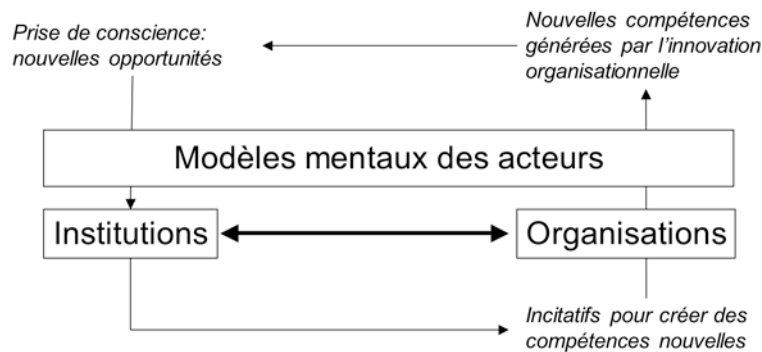
Figure 7 : Le processus d'évolution institutionnelle (adapté de North, 2005)

Le problème posé est celui de la différence de temporalité d'évolution des institutions formelles et informelles. Les premières peuvent être changées du jour au lendemain et appartiennent donc à un processus de changement *somatique*, l'évolution des secondes est liée à celle du système de croyances, à la connaissance épistémique dans le modèle de Mokyr, et relèvent d'un processus de changement *génétique*. Pour Mokyr, le gène de la connaissance (le « *mème* » tel que l'a baptisé Richard Dawkins) n'est pas le « gène égoïste » de l'évolution biologique et est capable d'évolution par *feedback* du somatique, la connaissance empirique (Figure 4).

L'évolution des institutions informelles, en pratique celle des modèles mentaux de l'ensemble des acteurs, est donc la pierre angulaire de l'évolution de l'artefact institutionnel. Cette évolution est conditionnée par le phénomène de dépendance de sentier qui constitue l'ensemble des contraintes héritées de l'expérience historique qui pèsent sur les possibilités de choix dans le présent.

Le déclencheur de l'évolution étant la prise de conscience, celle-ci peut venir soit de la réflexion propre des acteurs institutionnels, soit de l'innovation organisationnelle qui met à jour de nouvelles possibilités. Nous avons vu (IAE) que les innovations

organisationnelles en elles-mêmes avaient une faible influence sur l'innovation institutionnelle qui reste tributaire de l'évolution des idées et des croyances des acteurs institutionnels, car la connaissance épistémique générée au niveau organisationnel, en pratique de nouvelles compétences managériales, n'étaient que de la connaissance empirique pour le niveau institutionnel. **Le politique garde donc un rôle clé par son rôle d'organisateur de la prise de conscience**, processus où nous avons souligné le rôle clé du « déclinisme », et de mise en place d'incitatifs pour l'innovation organisationnelle et le développement de nouvelles compétences (Figure 8).



**Figure 8 : le cycle innovation organisationnelle, innovation institutionnelle**

La question à inscrire à l'ordre du jour de notre programme de recherche pour piloter les politiques publiques dans l'incertitude devient celle de l'**apprentissage collectif**.

#### *a) Nature de l'apprentissage collectif*

Ce type d'apprentissage est fondamentalement différent de l'apprentissage inductif qui est basé sur la répétition (Popper, 1990). Nous sommes au contraire dans un apprentissage procédant par boucles d'heuristiques, comme l'a bien mis en avant Simon, soit un apprentissage par essais et erreurs, où la base de connaissance de chaque nouvel essai est enrichi de l'apprentissage apporté par l'erreur précédente.

Une autre manière de formuler de cette dynamique est celle de Popper (1994) :

$$P1 \Rightarrow TT \Rightarrow EE \Rightarrow P2$$

où P1 est le problème de départ, TT la tentative de théories, EE l'élimination de l'erreur et P2, la solution qui est un nouveau problème plus complexe mais plus adéquat à la complexité de l'environnement. On parvient ainsi à une solution « *satisficing* » au sens de Simon, qui n'a pas valeur de vérité scientifique au sens d'une loi, mais d'énoncé vrai dans l'attente de la falsification qu'apportera une nouvelle boucle et qui fera évoluer la connaissance vers P3, P4, ... Pn.

La formulation du problème initial est dépendante du système de croyances hérité et des processus cognitifs, soit la dépendance de sentier.

La dynamique de ce processus se nourrit à deux sources : la richesse des expériences réalisées par les individus, qui se déroulent dans les organisations, et la nature des incitatifs institutionnels pour stimuler ces expériences et le retour d'expérience.

Pour le management public, le programme de recherche va être, au niveau des organisations, d'accroître les expériences organisationnelles liées à l'intégration du nouveau paradigme socio-économique des technologies de l'information, et au niveau des institutions, de définir le cadre d'incitations et de capitalisation de la connaissance créée.

### *b) Pourquoi « collectif » ?*

North (2005) insiste à juste titre sur le rapport entre la base de connaissance épistémique et la conscience de cette connaissance (*awareness*), ce qui complète le concept de « connaissance utile » (*useful knowledge*) de Mokyr : **la connaissance réellement utile n'est que celle dont on a conscience**. Les connaissances théoriques qui ne sont pas engrammées dans les croyances, même si elles appartiennent au monde 3 de Popper au titre des « connaissances vraies », ne sont pas directement opérationnelles, ne font pas partie de la connaissance utile. C'est donc **l'évolution du système de croyances collectivement partagées** qui doit être notre objet de recherche.

La seconde raison pour soutenir un apprentissage collectif est liée à la nature même de la décision dans l'incertitude. Quand l'humanité n'avait à gérer que des problèmes engendrés par le monde physique, celui de la croissance exogène, le jeu pouvait être considéré comme à somme nulle. Dans le contexte de la croissance endogène et des rendements croissants, le jeu est clairement à somme non nulle et n'a plus pour objet d'optimiser le rapport à un environnement aux ressources supposées finies, mais de rechercher des architectures adéquates des artefacts institutionnels.

Compte tenu de la rationalité limitée des acteurs, leur interaction, cadrée par des institutions qui définissent les aptitudes à développer, les incitations pertinentes et les investissements à faire par les acteurs, peut permettre de définir les nouvelles compétences dont la société a besoin pour affronter ces nouveaux défis.

L'essentiel de ces interactions se déroulant dans les organisations, qu'elles soient publiques ou privées, la question de recherche est : **Comment capitaliser le savoir produit dans les organisations au niveau institutionnel ?**

## **A. 3. Le nécessaire retour à la philosophie du bien commun**

L'abandon de la posture positiviste pour une posture évolutionniste implique l'abandon d'une vision de l'Etat soit accoucheur des lois de l'histoire et où la liberté de l'acteur est niée (l'Etat maximal), soit gestionnaire des échecs du marché (l'Etat minimal), pour un Etat capable d'action intentionnelle. Se pose alors la question de la finalité et de la légitimité de l'action de l'Etat : cette question centrale, au cœur de la philosophie politique classique, est celle du **bien commun**.

### *a) Qu'est-ce le bien commun ?*

Dans un essai tonique, « L'économie n'est pas une science morale », Bruno Amable et Stefano Palombarini (2005) entreprennent la critique radicale de l'économie des conventions en ce qu'elle suppose que chaque individu est porteur du sens du bien commun et que l'individualisme méthodologique suffit à bâtir un cadre

institutionnel consensuel. Le politique n'est plus, alors, qu'un gestionnaire de consensus. L'économie des conventions aboutit effectivement à une aporie en reconnaissant l'existence de plusieurs conceptions du bien commun (les « cités ») qui sont incommensurables. Amable et Palombarini (A&P) en concluent à une dissociation entre bien commun et politique, le cadre institutionnel étant considéré comme le résultat des compromis sociaux construit par un groupe social dominant. Pour A&P (2005 :239), « *la structuration à long terme de l'espace politique est le produit non intentionnel de l'institutionnalisation de compromis sociaux spécifiques* ».

Cette assertion est difficilement falsifiable et on peut faire le lien entre cette approche et la structuration de la dépendance de sentier : la manière de gérer les compromis sociaux conditionne l'évolution ultérieure du système, ce qui est au cœur de la théorie de la régulation à laquelle se réfèrent A&P. Mais l'exclusion de la question du bien commun du champ politique amène logiquement A&P à exclure la possibilité de stratégies institutionnelles *intentionnelles*, ce qui, bien entendu, doit être discuté.

Qu'elles soient un « système de croyances partagées » chez Aoki, un « réducteur d'incertitudes cadrant les interactions des acteurs » chez North ou le résultat d'un compromis entre intérêts et finalités hétérogènes dans la théorie de la régulation, **les institutions ont en commun une autonomie** dans la conduite du système global qui est au cœur de l'évolution.

Cette autonomie est clairement fondée par Machiavel (*Discours sur la première décade de Tite-Live*) par trois considérations :

- Le politique a pour mission d'impulser une dynamique de l'action vertueuse, la *virtù* (de *vir*, la force, et *virtus*, la vertu) du prince qui, par son action politique, sait modifier le destin d'un peuple.
- Le politique a sa propre dynamique, elle s'adapte au contexte de chaque cité et est confrontée à l'incertitude caractérisée par la *fortuna*, elle est guidée par le critère éthique ultime qui peut lui permettre de s'affranchir des principes moraux communs : c'est la raison d'Etat qui peut amener le politique à utiliser le mal au profit du bien, afin de maintenir les institutions face aux assauts de la *fortuna*.
- L'objet du politique est le bien commun dont le dépositaire ultime est le peuple, qui est le seul « défenseur de la paix », au sens de Marsile de Padoue, face aux dérives d'un pouvoir qui, laissé à lui-même, ne serait plus soumis à aucune loi.

La question de la légitimité du pouvoir est donc centrale et est rattachée à celle du bien commun, ainsi qu'à l'interaction entre les citoyens et l'Etat comme moyen de validation des finalités et de construction du cadre légal en accord avec la légitimité des fins. Pour Machiavel, cette dynamique ne peut être maintenue vivante que dans une république<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> « C'est le bien général et non l'intérêt particulier qui fait la puissance d'un Etat ; et, sans contredit, on n'a vraiment en vue le bien public que dans les républiques ». *Discours*, Livre II

---

Nous avons adopté comme cadre d'analyse (Rochet 2001, IAE) la dynamique du bien commun définie par Gaston Fessard, particulièrement opérationnelle pour le management public et dans la perspective de la ligne de démarcation que nous adoptons :

1. **La mise en commun du bien** : soit il s'agit de biens collectifs par nature, soit la mise en commun concerne une décision volontaire pour bénéficier d'effets d'échelle ou d'externalités positives (p. ex. des infrastructures de transports). C'est le principe même de constitution des services publics.
2. **La communauté du bien** : le bien mis en commun est-il bien la communauté de tous ? Cette problématique est essentielle pour les services publics qui sont soumis à la loi de Gresham : le public cible est évincé par le public mieux instruit, aux marges de la cible, qui sait mieux tirer partie des opportunités administratives.

Cet effet est d'autant plus grand que le dispositif administratif impose des coûts de transaction à la population cible, qui peuvent être des procédures abscones, un langage hermétique, de la paperasserie, etc. Amartya Sen, contribuant au dépassement de l'opposition construite par Isaiah Berlin, distingue les « libertés négatives » et les « libertés positives », soit avoir simplement la possibilité de faire ou pouvoir effectivement faire, en fonction de ses capacités effectives. Beaucoup de dispositifs publics offrent « la *capacité juridique de faire* » (au sens de la liberté négative, soit « ne pas être empêché de »), mais qui ne repose pas sur la *capacité effective* – sur un plan pratique et cognitif – des populations cibles. Une politique publique doit donc nécessairement agir dans le domaine de la liberté positive.

Autre problème pour le management public, le service public fonctionne-t-il effectivement pour le public ou est-il un alibi pour le maintien du pouvoir des fonctionnaires ? C'est le phénomène de capture des services publics que le Constituant de 1789 avait bien perçu en disposant dans l'article 12 de la Déclaration des droits qu'un service public, la force publique en l'occurrence, est « *instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée.* »

3. **Le bien du bien commun**, qui est l'effet systémique du bien commun. La mise en commun du bien est-elle supérieure à la somme des biens mis en commun ? Ce critère est essentiel pour distinguer le bien commun des « biens communs ». L'effet systémique du bien commun permet à l'homme à la fois d'être la partie et d'être dans le tout, et, par la transcendance qu'il apporte à la vie humaine, de jouer le rôle des cheveux du Baron du Münchhausen qui parvient à s'abstraire du réel en se tirant par les cheveux. La distinction est formalisée chez Thomas d'Aquin pour qui la cité suppose

*« l'existence d'un bien commun[...] Tout comme le tout est plus important que la partie et lui est antérieur[...] la cité est antérieure à l'individu[...] et son bien est d'une dignité plus élevée[...] que celui de chaque individu pris en lui-même[...] Par la connaissance de la loi naturelle l'homme accède directement à l'ordre commun de la raison, avant et au-dessus de l'ordre politique auquel il appartient en tant que citoyen d'une société particulière. »*

Dans la solution de Hobbes, chaque individu doit faire don de sa liberté à un souverain. Pour l'humanisme civique de la renaissance, au contraire, il ne peut y avoir contradiction entre les deux. Comme le montre Pocock, l'individu engagé dans la quête universelle du bien commun est solidaire de l'individu

privé. C'est cette participation du citoyen qui permet de construire une république vertueuse capable de résister aux assauts de la *fortuna*.

Le bien commun se trouve donc à un niveau intermédiaire entre la loi de Dieu (dimension métaphysique du pouvoir) et la loi positive (expression des croyances du moment qui fondent le dispositif institutionnel). Il se situe au niveau du droit naturel qui est supposé inscrit dans chaque homme du fait de son humanité, et qui doit inspirer la production du droit positif.

*b) La dynamique du bien commun : de la connaissance à la décision publique*

Le bien commun n'est pas uniquement confié aux capacités de discernement des individus, comme le soutient l'économie des conventions où les institutions ne sont plus que le résultat des consensus sur la nature de ce qui est juste. On peut suivre sur ce point la réfutation rigoureuse de ses thèses menée par Amable et Palombarini. Mais leur raisonnement s'égare en concluant à l'absence de bien commun du fait de la pluralité de conceptions du bien commun soutenue par l'économie des conventions au travers du concept de « cités ». Ils prétextent du renvoi par le courant dominant des questions de morale collective sur l'éthique personnelle pour conclure à une élimination totale de l'éthique du champ du raisonnement institutionnel qui est réduit à être le produit du conflit social arbitré par un groupe dominant. Ce qui est vrai, mais ne peut à lui seul constituer la clé de voûte d'un système institutionnel. Le titre de leur ouvrage « *L'économie n'est pas une science morale* » est d'ailleurs explicite sur ce point, par parodie du titre de l'ouvrage d'Amartya Sen « *L'économie est une science morale* » qui est au passage renvoyé de manière peu élégante, et surtout peu rigoureuse, au rang de caution éthique du capitalisme. Dans ses recherches sur les causes de la grande famine au Bengale en 1974, Amartya Sen en a attribué la cause non pas à un manque de nourriture mais à un *design* institutionnel qui ne permettait pas aux pauvres d'accéder au marché. Son propos n'est pas de tempérer une obéissance à des supposées lois de la nature économiques par un appel à l'éthique individuelle, mais de considérer les institutions du point de vue du bien commun comme moyen de développer les capacités des individus pour faire face aux contingences.

Il est exact que l'éthique<sup>53</sup> est devenue un *ersatz* se substituant au politique et auquel on demande de compenser le relativisme philosophique dominant. Mais, souligne Corinne Pelluchon, « *comme le politique, qui n'est plus le lieu des décisions déterminant l'avenir des nations et des civilisations, l'éthique est impuissante face à ces problèmes et ne propose, en guise de solutions, que des compromis ou un bricolage* » (2005 :285). Le renvoi sur l'éthique personnelle du débat sur les fins de l'existence humaine sur l'individu a pour résultat de ne pas questionner le système de croyances dominant.

Le bien commun n'est pas plus en la possession d'un seul, qu'il s'agisse du monarque ou d'une manière plus générale du gouvernement. Il émerge de la pratique des vertus

---

<sup>53</sup> Nous distinguons tout au long de cet ouvrage la *morale* qui est l'ensemble de normes collectives définissant le bien et le mal, et l'*éthique* qui définit le bon et le mauvais pour des situations particulières et dont le niveau de décision est, depuis la Révélation chrétienne, l'individu. Le choix éthique peut donc s'exercer au sein du bien moral et résulte du discernement et de la prise de responsabilité par l'individu de la bonne conduite à adopter face à une situation particulière.

---

civiques impulsées par les gouvernants – la *virtù* du Prince chez Machiavel – qui incite les citoyens à bien se comporter. Il y a donc interaction entre le peuple et les gouvernants d'où émerge le bien commun, ce qu'illustre ce commentaire de Lorenzetti sous sa fresque principale :

*« Partout où règne la sainte vertu de la Justice*

*Elle appelle de nombreuses âmes à s'unir*

*Et les ayant ainsi liées entre elles*

*Elle leur permet de créer par leur signor un bien commun à toutes »<sup>54</sup>*

Le bien commun est donc une source fondatrice de la légitimité des décisions. Leo Strauss traite précisément de cette question dans le chapitre III de « Droit Naturel et Histoire » (ci-après DNH). Il distingue très clairement *légalité* et *légitimité*. Rien ne garantit que les lois soient justes (« *elles peuvent très bien être l'œuvre d'imbéciles ou de fripouilles* » DNH : 99). La légalité n'est légitime que si elle sert le bien commun. Mais le bien commun ne peut être conventionnel, or les lois le sont par nature. Elles ne peuvent être qu'une interprétation de ce qui est juste *hic et nunc*. Et ce qui est juste dépend de chaque cas, de chaque cité et ne peut relever de la connaissance scientifique, ni même de la connaissance sensible. Aussi « *déterminer ce qui est juste dans chaque cas, tel est le rôle de l'art et de l'habileté du politique, comparables à l'art du médecin qui prescrit dans chaque cas ce qui est bon pour la santé du corps humain* » (DNH :100) ce qui relève des *Arts pratiques* que nous définissons plus loin : le bien commun est une réalité émergente qui résulte de la confrontation d'options par le débat public au sein d'un espace de controverse qu'est historiquement l'Etat-nation (Rochet, 2001).

Pour Strauss, le politique est guidé par une conscience du tout : « *avant toute perception particulière, il faut à l'âme une vision des idées, une vision du tout dans son articulation* » (DNH :119). Mais ce tout nous est par nature inaccessible et notre perception de ce tout n'est qu'une simple opinion car nous n'en avons que des visions parcellaires qui sont des « *appréhensions inadéquates de l'appréhension fondamentale du tout* ».

Cette tension vers le tout est la traduction de la tension entre Athènes et Jérusalem, entre la société régie par la loi et entre la société régie par la morale parfaite, et est le moteur de la vie politique. Elle est un vecteur de l'évolution des croyances, puisque, à l'opposé de la vision hégélienne de Kojève, le philosophe politique ne sait pas et ne dirige pas, mais à la manière de Socrate, pose des questions fondamentales sur le sens de l'action publique et de la bonne société. **La philosophie politique est plus modestement une tentative de passage de l'opinion à la connaissance** (Tanguay, 2004 :193).

Il en résulte une structuration téléologique de la politique qui est la recherche du compromis entre le droit naturel, expression du bien commun mais par nature inaccessible, et les exigences contingentes de la vie de la cité :

<sup>54</sup> Traduction proposée par Quentin Skinner (2003 :139)

*« La vie civile est en son essence un compromis entre la sagesse et la folie, c'est-à-dire entre le droit naturel tel qu'il apparaît à la raison ou à l'entendement et le droit fondé sur l'opinion seule. La vie civile requiert l'amendement du droit naturel par le droit simplement conventionnel. Le droit naturel ferait l'effet d'une bombe incendiaire dans la vie civile » (DNH :141).*

Le bien politique est ainsi « *ce qui supprime beaucoup de maux sans choquer trop de préjugés* ». Pour Strauss, l'antagonisme entre Athènes et Jérusalem est une aporie et doit le rester. La question du bien commun doit rester une question ouverte pour gérer le compromis entre la sagesse du philosophe qui n'agit pas et la folie du positivisme de la raison embrasée par la toute puissance de la technique et de la science.

**La question morale ne peut ainsi être écartée** au motif qu'elle conduirait vers la métaphysique et donc à la croyance religieuse, ce que laisse entendre Jacques Sapir (2005, 2006)<sup>55</sup>. Strauss nous ouvre des perspectives qui nous permettent de dépasser l'aporie pratique des « lois générales » de Hayek, sorte de positivisme tempéré par la sagesse pratique, face au positivisme débridé du scientisme.

Kenneth Boulding, un des pères de l'application de l'analyse systémique à l'économie, concluait également que « *l'économie est une science morale* » (1969) pour deux raisons. Premièrement, du fait de la généralisation de la relation d'incertitude d'Heisenberg : quand nous cherchons à extraire la connaissance d'un système, les informations que nous y introduisons changent le système lui-même. En second lieu, la science d'aujourd'hui n'étudie plus le monde physique réel, elle étudie un monde qu'elle a créé, un monde d'artefacts. Se pose donc le problème de la relation entre l'accroissement de la connaissance et la création de nouveaux artefacts, et cela est un problème de choix éthique et politique, qui repose sur les valeurs morales communément admises par la société.

**Cela ajoute trois questions à notre programme de recherche** : le rôle de la vertu civique comme institution informelle, l'éducation des élites, et la relation entre évolution des institutions et des organisations.

#### **A. 4. Trois questions pour le programme de recherche**

Si le bien commun est une question dont la réponse ne procède pas de lois immanentes ni ne peut être défini par le droit positif, il est une question permanente, dont les éléments de réponse émergent du débat public. La recherche du bien commun repose sur la vertu civique qui est différente de la vertu morale du sage. Pour Montesquieu, la vertu civique n'est ni une vertu morale ni une vertu chrétienne mais celle de l'homme de bien politique, c'est-à-dire de celui qui possède la vertu politique d'agir pour l'amour des lois de son pays, pour l'amour de la patrie et l'amour de l'égalité. La vertu politique est donc « *une disposition permanente à vouloir accomplir une sorte déterminée d'actes moraux* »<sup>56</sup>. Elle ne s'oppose pas au bien individuel,

---

<sup>55</sup> Nous entendons ici la métaphysique au sens de Schopenhauer, comme une science de l'expérience dont l'objet est d'en révéler le sens « la métaphysique ne dépasse pas réellement l'expérience, elle ne fait que nous ouvrir la véritable intelligence du monde qui s'y révèle » in *Le monde comme volonté et comme représentation*.

<sup>56</sup> Définition du Vocabulaire technique et critique de la philosophie de Lalande.

---



comme le soulignait Voltaire<sup>57</sup>. Il faut donc nous poser la question du rôle de la vertu civique dans le fonctionnement des institutions. Le NPM a voulu construire bas mais solide dans un monde où la vertu est réduite au seul intérêt individuel : il aura effectivement construit bas, mais fragile. La seconde question est celle des élites sensées incarner cette vertu politique qui se divise en deux sous-questions : « *que sont des élites vertueuses ?* » et « *la vertu politique s'enseigne-t-elle ?* ». Enfin, la vertu politique, définie par Aristote essentiellement comme une vertu pratique peut-elle être développée, dans les conditions actuelles de nos appareils d'Etat sophistiqués, par l'interaction entre les organisations et les institutions ?

***a) Le rôle de la vertu civique comme institution informelle :***

Si les institutions sont des contraintes imposées à l'interaction humaine, comme les définit North, plus la société est capable de s'autoréguler, moins les institutions formelles ont à intervenir. Or, les institutions formelles ont un coût, qui se traduit en limitation à la liberté puisqu'elles sont par définition une coercition, en coûts de transaction et en coûts monétaires publics par les organisations que ces institutions génèrent. Cette problématique est déjà présente chez Machiavel : l'Etat républicain ne peut subsister que si l'ensemble du peuple est vertueux, à défaut, il perd son goût pour la liberté et le régime se corrompt. Machiavel, dans son manque de foi dans la capacité de l'homme à bien se comporter, met tout son espoir dans la qualité des institutions formelles comme protection contre le vice et incitation du peuple à la *virtù*<sup>58</sup>, par des institutions organisant le contre-pouvoir du peuple face aux volontés d'hégémonie des puissants. Pour Machiavel, le peuple est naturellement *bon*, il n'est pas *vertueux*, il n'utilisera pas forcément son pouvoir en vue du bien commun et la vertu civique ne peut lui venir que des institutions formelles.

La question des vertus civiques a été redécouverte à la fin du XX<sup>e</sup> siècle par le courant dit « républicaniste » né de l'insatisfaction devant l'incapacité de la philosophie politique libérale à inspirer un attachement désintéressé au bien commun (Lasch, 2006). Ce courant, nous l'avons vu, est multiforme et ne peut se résumer au républicanisme rousseauiste français et est particulièrement actif dans le monde anglo-saxon. Il pose au chercheur deux questions : celle de la nature exacte du libéralisme et de ce qui le sépare du républicanisme, et celle du rôle exact et de la valeur fonctionnelle de la vertu civique dans le fonctionnement d'un système politique.

**Sur le premier point**, nous avons vu combien la critique du libéralisme – immanquablement qualifié de « sauvage » - pouvait être aujourd'hui superficielle en opposant l'apologie de l'intérêt individuel au service du bien commun et participer

<sup>57</sup> « Nous vivons en société, il n'y a donc de véritablement bon pour nous que ce qui fait le bien de la société », *Dictionnaire philosophique*, art. « Vertu ».

<sup>58</sup> Machiavel introduit une distinction entre la *virtus* – les quatre vertus cardinales des classiques – et la *virtù* qui est une référence à l'efficacité pratique (*virtù* vient de *vir*, l'homme, la force), qui fait face à la *fortuna*, (la femme, l'opportunité, l'incertitude) qu'à la morale abstraite. Ce n'est pas la *fortuna* qui crée la république qui est le résultat d'une action volontaire qui exprime une intention politique qui implique l'emploi de la force, mais c'est la *fortuna* qui introduit de l'incertitude qui met en danger la stabilité des institutions « *Il advient de même de la fortune, qui manifeste sa puissance là où il n'y a pas de vaillance pour lui résister, et qui tourne son élan là où elle sait que l'on n'a fait ni digues ni levées pour la contenir* » (*Le Prince*, XXV). Voir Pocock (1975) et Skinner (2001).

au processus d'euthanasie bureaucratique. Les récentes traductions des œuvres de Christopher Lasch en français ont contribué à clarifier cette question en soulignant que le libéralisme, contrairement à l'interprétation de Macpherson, n'ignorait pas les vertus civiques, à tout le moins dans sa version originale chez Adam Smith et que le républicanisme est une méritocratie qui ne peut se résumer en une invocation de l'altruisme et du dévouement au bien public :

*« Rien n'était plus fondé sur la compétition que l'éthique républicaine... En enjoignant les hommes à se mesurer aux critères les plus exigeants de la réalisation, elle les dressait les uns contre les autres » (Lasch, 2006 : 207).*

Pour les républicains classiques, la vertu civique impliquait le plein développement des capacités et des pouvoirs humains et donc la compétition et un individualisme de la réalisation personnelle fondée sur d'autres valeurs que l'accumulation de biens matériels. Lasch critique la lecture de Locke par Macpherson et sa théorie de « l'individualisme possessif » qui ignore l'existence d'exigences morales chez Locke pour réduire son libéralisme à la propriété privée. Macpherson parvient ainsi à démontrer que « *la démocratie libérale, dans une société de marché, est une imposture pure et simple* » (Macpherson, 2004 :451). Son analyse est certes séduisante : la démocratie libérale fondée sur la propriété n'a pu fonctionner que tant que le système représentatif était suffisamment cohérent pour résister aux forces centrifuges du marché, donc tant que le droit de vote était réservé à une classe homogène de propriétaires, stade qui est atteint en Angleterre avec la réforme électorale de 1832, qui a précédé l'abolition du système de Speenhamland (voir page 80). Explication sommaire pour Lasch qui fait grief à Macpherson d'appliquer une grille d'analyse marxiste du XX<sup>e</sup> siècle à des situations du XVIII<sup>e</sup> et du XIX<sup>e</sup>, soit une théorie construite et intentionnelle du contrôle social. Suivre intégralement les conclusions de Macpherson nous conduirait à adhérer à une théorie *intentionnelle* du processus d'euthanasie bureaucratique que nous avons clairement rejetée car elle ne correspond pas à la réalité historique ni à la dynamique autonome des systèmes de croyances qui conduisent nos choix qui, de ce fait, peuvent ne pas être intentionnels.

L'invocation permanente et désordonnée des notions de citoyenneté dans le discours public relève aujourd'hui de l'incantation impuissante : ce qu'est la vertu civique, le rôle et la place de l'individu dans son rapport avec le corps social, le rapport entre la dynamique individuelle et celle du bien commun doivent donc redevenir des objets de recherche pour le management public.

**La seconde question** est celle du rôle et de la valeur fonctionnelle des vertus civiques dès lors que l'on entend dépasser le stade de l'incantation. Dans son impressionnant ouvrage *La naissance du monde moderne* (2006), C.A Bayly souligne la permanence du courant du républicanisme civique ou de la « république vertueuse » tout au long du XVII<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle, y compris aux Etats-unis après le triomphe de l'individualisme libéral dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Les caractéristiques de ce courant étaient l'opposition à un gouvernement central trop puissant, à la bureaucratie corrompue et au trucage des marchés, basée sur l'attachement au patrimoine de la communauté. Bayly montre que ce phénomène de « république vertueuse » a été mondial avec une refondation des valeurs de la modernité sur les valeurs civiques et éthiques traditionnelles. Aristote, que le *quattrocento* italien a réintroduit au cœur de la philosophie politique, est traduit en

langue vernaculaire par la renaissance ottomane du XVII<sup>e</sup> siècle puis en chinois au XIX<sup>e</sup>. Les vertus civiques ont été ainsi le terreau par lequel les valeurs de la modernité libérale ont été intégrées, rendant ainsi possible et la critique de la modernité et l'actualisation des valeurs traditionnelles<sup>59</sup>.

Les travaux de Robert Putnam sur la réforme régionale en Italie ont montré que là où les vertus civiques républicaines persistaient – dans l'Italie du Nord – le changement des institutions formelles réussissait, et échouait là où les vertus civiques étaient peu présentes – dans l'Italie du Sud, l'ancienne vice-royauté de Naples restée marquée par la tradition féodale espagnole<sup>60</sup>. En matière de sécurité publique, il est clair, comme l'a montré Silverman dans son étude sur la réforme de la police de New York, que la sécurité ne peut être assurée par une politique de « *tolérance zéro* » que si elle s'ancre dans la tradition américaine de « *community policing* », ce que l'on appellerait en France le contrôle social. Le « *community policing* » a un impact important sur la réduction du sentiment d'insécurité, sur le coût de la délinquance, qu'il s'agisse des coûts directs ou, surtout des coûts indirects mesurés en atteinte à la qualité de la vie et en réduction des capacités au sens de Amartya Sen.

Le management public peut donc inscrire à son programme la conception de ces architectures où se combinent institutions formelles et informelles, en réduisant le réflexe de rejet de toute responsabilité sur l'Etat, en réduisant le coût de l'intervention publique et surtout en augmentant considérablement son efficacité. Liberté positive (renforcement des institutions) et liberté négative (absence de coercition) ne s'opposent plus mais sont la condition l'une de l'autre.

#### *b) L'éducation des élites*

**Les élites sont au cœur des institutions.** Elles en sont le produit et elles sont chargées de les maintenir. C'est Machiavel qui met au cœur de la philosophie politique le rôle des grands hommes, soit comme « père fondateur » de la cité, soit comme homme providentiel qui vient redresser une république corrompue<sup>61</sup>, parce que la multitude par elle-même ne peut concrétiser son aspiration à la *virtù*. Mais il précise aussitôt que cet Etat exemplaire constitué par un père fondateur vertueux ne peut espérer durer s'il s'en remet « aux mains d'un seul », d'où la nécessité d'un régime républicain qui permet aux élites de se régénérer dans la légitimité populaire. Machiavel est une des premiers à introduire la notion de « corps politique » par analogie avec la biologie : tout régime politique est comparable à un organisme naturel et, à l'instar de toute créature terrestre, est appelé à connaître un « état

<sup>59</sup> « Il n'est pas question de mettre en doute le fait que le libéralisme européen-américain, le socialisme, la science se sont diffusés dans le monde après 1815. Dans un grand nombre de cas, ces idées importées de l'étranger ont aidé les peuples à percevoir sous un angle différent les défauts de leur propre société (...). Mais l'accueil qui leur fut réservé, la manière dont elles furent assimilées, et l'usage qui en fut fait furent en partie fonction de la vitalité des traditions politiques et éthiques antérieures, non seulement en Europe, mais aussi à l'extérieur de cette dernière ». *C.A Bayly (2006 : 330)*

<sup>60</sup> Le constat de Putnam n'en n'est pas pour autant opérationnel, comme nous l'avons déjà remarqué dans IAE. Il a débouché sur la formation du concept de « capital social » qui, s'il a une réalité empirique évidente, se heurte au problème de la mesure et donc à celui de l'investissement. Comment « augmenter le capital social » sans tomber dans l'incantation ? L'utilisation du concept par l'OCDE et la Banque mondiale en a fait l'idée d'une ressource peu chère pour pallier les effets des coupes budgétaires des politiques néolibérales. Le « capital social » apparaît au mieux comme une externalité qui résulte de la convergence entre investissements économiques et vertus civiques et donc nous renvoyant à ce problème premier. Pour une critique du concept de « capital social », voir Ponthieux, 2004.

<sup>61</sup> « Il faut établir comme règle générale que jamais ou bien rarement du moins, on n'a vu une république (...) être bien constituée dès l'origine ou totalement réformée depuis, si ce n'est par un seul individu » *Discours, 40,5*

avancé » (Skinner, 2000 :91) : il a un objectif, la vertu, et un influx vital, la *virtù* du Prince qui doit être renforcée par le *vivere politico*, l'intensité du débat public et la libre expression des conflits dont Machiavel fait en quelque sorte le sang du corps politique.

La dynamique du bien commun est donc la source du renouvellement des élites. Or, comme tout système, elles obéissent au principe de l'homéostasie qui les rend résistantes au changement et les incitent à « conserver leurs états » pour leur propre profit et non pour le bien commun. Ce peut être le cas particulièrement en France où « l'esprit de corps » de la haute fonction publique, autrefois constitué pour rendre les élites imperméables aux pressions des intérêts particuliers, est devenu un principe de quasi-autisme au regard de l'évolution du monde.

**Les élites sont également au cœur du système de croyances.** Quand nous constatons (IAE) que l'innovation organisationnelle chez les opérateurs publics a très peu de *feedback* sur les idées dominantes des élites, on peut en inférer l'hypothèse que la cohérence de leur système de croyances, liée au maintien de leur position sociale, y est pour beaucoup. Les élites sont le fruit du paradigme sociotechnique qui a assuré leur expansion. Elles sont donc elles aussi soumises au principe de destruction créatrice schumpétérien : soit elles sont animées par la *virtù* machiavélique – c'est-à-dire la volonté de ne tenir aucun compte des considérations d'intérêts et de sécurité personnels, la volonté de ne laisser place qu'à la défense de la gloire et de la liberté de la patrie (Skinner, 2000 :117) – et sont un modèle pour le peuple, soit elles s'accrochent à leur position et brisent le processus de régénération politique. On entre alors dans un processus de « **trahison des clercs** » dénoncé par Julien Benda dans les années 1930 dont Jacques Sapir se fait l'écho aujourd'hui face aux clercs de la pensée dominante eurolibérale qui nous présentent « *comme moderne une pensée répétant les mêmes postulats métaphysiques depuis plus de deux siècles et incapable d'intégrer les progrès scientifiques de ces cinquante dernières années* » (2006 :72). L'abandon par les élites de leur tâche historique de faire évoluer les institutions a été pareillement et encore plus vigoureusement dénoncé par Christopher Lasch dans *La révolte des élites et la trahison de la démocratie* (1996).

**Les élites sont donc au cœur du processus d'évolution institutionnelle** qui repose sur l'évolution du système de croyances dominant. Leur éducation est sous le feu de la critique depuis les travaux fondateurs de Michel Crozier, qu'elles appartiennent au secteur public ou privé. La critique du style français de formation des élites remonte en fait à Tocqueville qui, dans le livre III de *l'Ancien régime et la Révolution*, a souligné l'influence des gens de lettres sur la formation de l'esprit public au XVIII<sup>e</sup> siècle avec la dérive vers l'abstraction et le mépris des réalités qu'elle a induit<sup>62</sup>. Ce travers est loin de n'être que propre au style administratif français. Dans un ouvrage passé trop inaperçu, *Les Bâtards de Voltaire*, le Canadien John Saul a dénoncé les dégâts du rationalisme positiviste parmi les élites

---

<sup>62</sup> « Même attrait pour les théories générales, les systèmes complets de législation... même mépris des faits existants... même envie de refaire à la fois la constitution tout entière, suivant les règles de la logique et d'après un plan unique au lieu de chercher à l'amender dans ses parties. Effrayant spectacle ! car ce qui est qualité chez l'écrivain est parfois vice dans l'homme d'Etat... » Tocqueville, livre III de *l'Ancien régime et la Révolution*

---

occidentales. La critique radicale de Leo Strauss sur la science politique moderne, commence à être moins ignorée qu'elle l'a longtemps été : « *la nouvelle science politique regarde les choses politiques de l'extérieur, du point de vue neutre de l'observateur étranger... elle considère les êtres humains à la manière dont un ingénieur considérerait les matériaux destinés à construire un pont* » (1990 :298). Le vice fondamental de la science politique moderne est, pour Leo Strauss, son relativisme des valeurs qui fait qu'elle ne peut admettre qu'il existe quelque chose comme le bien commun. Il en résulte une confiscation du politique par les experts du système de croyances en place, ce qui entraîne inéluctablement le dépérissement du corps social qui se désintéresse de la *virtù* amenant la corruption du « corps politique »<sup>63</sup>.

**Le management public peut contribuer à la constitution d'un nouveau système de croyances** par les expériences qu'il peut susciter, les questions qu'il fait émerger et qui remettent en cause le paradigme dominant, la conception d'un « bagage culturel » du manager public, comme le fit le management d'entreprise lorsqu'il sortit du paradigme de la production de masse. Ce programme de recherche dépasse bien sûr les seules compétences du management public. Le mouvement des idées est de l'ordre de la mutation génétique qui s'inscrit dans le temps long. Mais le management public, comme discipline académique, peut contribuer à cette évolution.

Il peut le faire de deux façons, à la manière de Gregory Bateson (1984), en dégagant un corpus de savoir fondamentaux, ce que Bateson appelait « *ce que tout élève sait* », et poser la question fondatrice de toute philosophie politique face à « *cette époque qui ne tourne plus rond* », celle de **la plus vaste perspective** d'où penser la synchronie conjuguant rigueur de l'observation et innovation par l'imagination. « *Comme professeurs, sommes-nous sages ?* » concluait Gregory Bateson son mémorandum aux régents de l'Université de Californie<sup>64</sup>.

Le management public est le point d'observation d'où peuvent s'articuler ces deux questions : celle de *l'instruction*, de la culture générale, de la formation du caractère – qui est « le fil de l'épée », selon l'expression du capitaine de Gaulle dans ses conférences à l'École de guerre en 1927 – et celle de *l'éducation*, de ce que les anglo-saxons appellent le *capacity building*. Face aux sophistes qui prétendaient que la vertu civique pouvait s'enseigner, Aristote séparait la sagesse théorique, la *sophia*, de la sagesse pratique, la *phronesis*, qui est une disposition pratique acquise par l'expérience et l'intellect confronté à des faits particuliers. La formation des élites est donc autant une instruction aux « vertus de caractère » qui sont à la source du désir de servir qu'à la sagesse pratique de la *phronesis*, ou principe de prudence qui s'acquiert par l'expérience.

<sup>63</sup> Nous ne pouvons aborder ici la critique de la lecture que fait Leo Strauss de l'œuvre de Machiavel, en faisant un génie du mal à la source des perversions de la modernité. S'il y a bien un *moment machiavélien* caractérisé par la prise d'autonomie du politique avec des règles propres qui lui permettent de faire le mal au profit du bien, la lecture de Machiavel que fait Quentin Skinner, dans la lignée de Pocock, ne permet pas de fonder la continuité que trace Leo Strauss de Machiavel à Hobbes puis Locke pour parvenir à une conception du droit naturel entièrement fondé sur l'appétit individuel et le désir de posséder. Dans son article publié dans *l'Histoire de la philosophie politique* rassemblée par Joseph Cropsey, Strauss se montre d'ailleurs beaucoup plus modéré dans son appréciation de Machiavel. Le principal grief de Strauss est que Machiavel en nous déniaisant sur la supposée aspiration naturelle de l'homme au bien pour faire passer le message de la nécessité du politique, n'a fait passer que le premier message qui a effacé la profondeur du second.

<sup>64</sup> G. Bateson « Mémorandum aux régents de l'Université de Californie », in Bateson, 1984

Les valeurs wébériennes - qui sont la bête noire du NPM - peuvent être regardées comme une codification juridique du principe de prudence dont l'inconvénient est de vider de sens l'exercice pratique de la *phronesis*, soit le jugement confronté à des cas particuliers, remplacé par des règles intangibles. Faut-il pour autant jeter le bébé de la rigidité des principes wébériens avec l'eau du bain qu'est la spécificité du management public, comme a voulu le faire le NPM ?

Dans la perspective d'un modèle néo-wébérien de l'administration publique qu'évoquent désormais plusieurs auteurs (Politt et Bouckaert 2004 ; Drechsler 2005), il ne s'agit pas de remplacer le managérialisme du NPM par un retour pur et simple au modèle wébérien comme d'aucuns en sont tentés, mais de refonder les valeurs wébériennes dans ce qu'elles ont d'intemporel. Max Weber lui-même n'était pas particulièrement satisfait de son modèle d'administration publique : il s'agissait seulement de ce qu'il considérait comme le modèle le plus rationnel et le plus efficace pour son époque. Sans revenir sur la critique radicale que nous avons faite du rationalisme positiviste qu'il induit, nous pouvons dégager ce qu'il avait de positif, essentiellement la reconnaissance de la spécificité de la gestion et de l'administration publique que le NPM a tenté de nier. Il s'agit plus d'intégrer le sens de l'Etat et les nouvelles compétences propres au pilotage dans l'incertitude (Tableau 2).

Pour nous démarquer du courant dominant en éducation, qui tend à la réduire à l'acquisition de « compétences », nous distinguons *instruction* et *éducation*. Par instruction nous entendons la nécessaire formation de l'homme, ce que Leo Strauss appelait « l'éducation libérale », celle qui « consiste à apprendre à écouter de petites voix et par conséquent à devenir sourd aux haut-parleurs ». C'est de l'instruction au sens classique, celui des humanités : « Dans l'état actuel des choses, nous pouvons espérer un secours plus immédiat de la part des humanités bien entendues que de la part des sciences, plus de la part de l'esprit de finesse que de l'esprit de géométrie » (Strauss, 1990 : 44-45). Cet esprit impose une prise de distance d'avec l'esprit déductif dans lequel Michel Crozier voyait la base du pouvoir de la technocratie. Face à cela, proposait-il, il faut jouer la connaissance à la base de toute stratégie de changement afin que « les communautés scientifiques et technologiques soient vigoureuses et ouvertes, pour que les relations soient plus rapides et vivantes entre la connaissance fondamentale, la connaissance appliquée et l'utilisation finale. » (Crozier, 1979 : 171). Insistance sur la formation éthique et capacité à faire de l'Etat un espace de controverse sont donc les deux axes de la formation des élites afin de les rendre capables d'animer les processus d'évolution institutionnelle et de contrer leur penchant à la « trahison des clercs ».

Des innovations considérables sont intervenues dans les formations des hauts militaires et des hauts fonctionnaires de la police et de la gendarmerie en France avec la création de l'Institut des hautes études de la défense nationale et son homologue pour la sécurité intérieure. Ces formations ont mêlé des publics divers, militaires, civils, industriels, associatifs, journalistes, scientifiques et ont intégré des démarches de recherche dans la conception de leur formation. De même, la réforme en profondeur de l'Ecole de guerre, devenue Collège interarmées de défense (CID), point de passage obligé pour l'accès au grade de général, se considère comme la seule institution capable de se remettre en permanence en cause par une approche pluridisciplinaire qui lie réflexion stratégique et approche opérationnelle. Le CID est ainsi devenu le lieu de reconceptualisation des

fonctions d'Etat-Major face à la mutation des missions de l'armée qui repose sur une intégration totale des trois armées qui traditionnellement constituaient trois corps, voire trois ministères de fait, étanches et aux cultures hétérogènes.

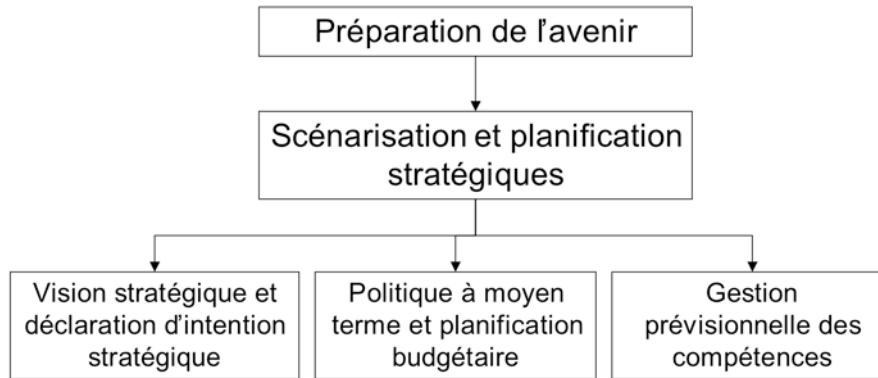
**Tableau 2: La transition vers un modèle néo-wébérien d'administration publique**

<b>L'instruction</b> : Valeurs héritées du modèle wébérien	<b>L'éducation</b> : Les nouvelles compétences
<u>Les valeurs à actualiser :</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'Etat comme architecte des solutions politiques au service du bien commun</li> <li>▪ Le droit public écrit et spécifique comme conséquence de l'inégalité de la relation entre l'Etat et le citoyen</li> <li>▪ Le statut de la fonction publique comme reconnaissance de la spécificité des valeurs du service public</li> </ul>	<u>Des compétences appropriées à un monde ouvert et incertain :</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La scénarisation stratégique dans un environnement non déterministe</li> <li>▪ L'intégration du citoyen :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>dans la prise de décision publique</li> <li>dans la conception des services</li> </ul> </li> <li>▪ Une logique de création de valeur mesurable et évaluable</li> <li>▪ Les systèmes d'information comme levier de la réforme administrative</li> </ul>
<u>Les valeurs wébériennes à abandonner :</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La hiérarchie</li> <li>▪ L'emploi exclusif</li> <li>▪ La division du travail</li> </ul>	<u>De nouvelles valeurs à promouvoir :</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Redéfinir les rôles, responsabilités et modes de relations entre le centre et la périphérie</li> <li>▪ Développer l'approche horizontale des politiques publiques</li> <li>▪ Favoriser la mobilité privé public et public privé</li> <li>▪ Organisation modulaire, évolutive et résiliente des dispositifs publics.</li> </ul>

Une mutation similaire est intervenue dans l'armée de l'air américaine qu'ont étudiée Michaël Barzelay et Colin Campbell (2003), avec la fin de la guerre froide et le changement radical dans la conception de l'emploi des forces. Ils en déduisent un modèle de planification stratégique applicable à tout service public (Figure 9) dont la logique est précisément de connecter le *quoi* et le *comment* :

1. L'exercice de scénarisation et de planification stratégique doit se structurer dans une tension entre une vision à 10 ou 20 ans qui définit le champ des possibles et une déclaration d'intention stratégique dont l'essence est la capacité à remettre en cause le *statu quo*. Une vision qui en resterait à la proclamation et qui ne se déclinerait pas en intention stratégique n'aurait que peu d'effet et en resterait à la classique étude de prospective. L'inverse est également vrai : une intention stratégique qui ne s'inscrit pas dans une vision du long terme ne sera qu'une velléité inconséquente.
2. La scénarisation et le pilotage stratégique doivent être interactifs, donc se décliner en plan projet à moyen terme et en planification budgétaire, ce dernier lien restant une des points critique de la décision publique, comme nous avons pu l'étudier avec la mise en place de la LOLF en France.

3. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est évidemment un facteur critique pour intégrer les futures architectures organisationnelles bâties grâce aux nouvelles technologies.
4. La réussite d'un tel processus est celle de l'implantation du système de pilotage et donc dans la construction du lien entre le *quoi* et le *comment*.



**Figure 9 : Préparer l'avenir : un modèle fonctionnel de planification stratégique**

Qualité de la culture et qualités opérationnelles sont donc intimement liées. Un dirigeant enfermé dans un rationalisme déductif ne sera pas en mesure de stimuler un tel cycle de pilotage stratégique et de créer de la connaissance par la remise en cause des modèles mentaux. Le leadership dans le secteur public reste un domaine à explorer.

Le premier levier est sans doute de ne plus « figer les élites dans un modèle intellectuel hiérarchique qui stérilise largement toute capacité de recherche et d'expérimentation » (Crozier 1979 :155) et de valoriser le caractère, l'esprit de recherche et d'innovation. Le principal trait d'un leader est sa capacité à remettre en cause le *statu quo* et à créer de la connaissance nouvelle. Cela requiert de donner plus d'autonomie stratégique (que nous distinguons bien de l'autonomie de gestion) aux dirigeants d'agences et aux responsables de programmes. Nous avons mis en avant une corrélation positive entre autonomie et performance des politiques publiques dans notre étude sur les établissements publics en France (Rochet, 2002). Elle est également relevée aux Etats-Unis par Daniel Carpenter (2001) qui souligne que la capacité des dirigeants d'agences à tisser un réseau social autour de leur organisation est un facteur clé de réussite. Barzelay et Campbell (2003) identifient deux autres leviers : la capacité à assumer sa liberté de choix dans la définition des orientations stratégiques de son mandat, dont le terme est par nature plus court que l'horizon stratégique de sa mission, et le sens des circonstances pour les mettre en tension avec les objectifs à long terme.

Force morale, légitimité personnelle et intelligence sont donc intimement liées et ne peuvent se résumer à la combinaison de l'intelligence déductive et de la légitimité statutaire des élites françaises.



### *c) Dynamiser la relation entre organisations et institutions*

Le troisième point de notre programme de recherche est la conséquence des deux premiers : comment dynamiser la relation entre organisations et institutions, notamment entre institutions et organisations publiques comme levier de renforcement de la vertu civique ?

Il s'agit de rechercher comment l'apprentissage organisationnel peut influencer sur l'évolution des idées et des croyances au niveau institutionnel, et à partir de là, de rechercher qu'elles sont les organisations critiques que l'Etat doit garder en son sein à ces fins d'apprentissage, comme nous l'avons vu dans le cas des technologies de l'information où l'externalisation systématique et imprudente prônée par le NPM a bloqué les capacités d'apprentissage du secteur public et l'a rendu dépendant des fournisseurs du secteur privé.

En premier lieu il s'agit donc de stimuler l'apprentissage organisationnel dans les organisations publiques. Faisant le bilan des réformes des années 1980-90 axées sur le contrôle de la dépense et le *downsizing*, la littérature managériale constate l'inefficacité d'une telle approche (Kettl, 2005) comme dans le cas de l'opération *reinventing government* (REGO) pilotée par Al Gore aux Etats-unis. Bien plus, le bilan des expériences américaines, canadiennes et de beaucoup de pays ayant goûté au NPM met l'accent sur l'effet pervers majeur de l'approche « construire bas mais solide » du NPM : la perte du sens de l'initiative et de la créativité par les agents publics, accrue par le discours anti-service public qui a dominé durant ces années. Les enjeux à long terme des politiques publiques ont été ignorés menant à des politiques publiques routinières, suboptimales, ignorant les grands enjeux de la nation (Barzelay et Campbell, 2003 :217). Simultanément, les politiciens ont accru leurs demandes, contradictoires, vers les administrations, développant sa politisation et les effets de clientèle.

En second lieu, comment diffuser les acquis de l'apprentissage organisationnel vers les élites politiques qui ont en charge l'évolution institutionnelle ? L'expérience REGO aux Etats-unis a connu deux succès : la politique des achats et l'amélioration de la relation client. Mais elle a été absente de la campagne présidentielle de 2001 et REGO a disparu avec Al Gore. S'il y a eu capitalisation de connaissance au niveau organisationnel (Kelman, 2005-2), il n'y a pas eu capitalisation au niveau institutionnel parmi le personnel politique : le président Bush a défini son propre *agenda* qui ne s'est pas inscrit dans la continuité de la décennie REGO. La diffusion de la connaissance organisationnelle au niveau institutionnel a commencé à se faire aux Etats-Unis avec le GPRA, voté en 1993. Le personnel politique s'est découvert un moyen de contrôle de l'administration avec l'audit des directeurs d'agence (Kettl, 2005). Nous avons vu en France que la LOLF pouvait jouer un tel rôle en créant de l'imputabilité des responsables de programmes devant le Parlement, si l'exercice va au-delà du formalisme de la production d'indicateurs annuels par le ministère du budget (Rochet, 2004, et IAE).

En nous référant au modèle de Mokyr (Figure 4, page 72) nous avons défini la connaissance épistémique acquise au niveau des organisations comme de la connaissance pratique, empirique, au niveau des institutions (Rochet, IAE), en soulignant que la construction d'une connaissance théorique, épistémique, institutionnelle suivait son propre cours. La recherche récente remet à l'honneur la notion de *phronesis* grecque qu'Ambroggio Lorenzetti faisait figurer au cœur des

vertus du bon gouvernement (**Figure 1**). Or, la *phronesis* est précisément cette intuition pratique immédiate qu'Aristote oppose, dans *l'Ethique à Nicomaque*, à l'intuition de l'universel (Gueorguieva, 2004) et à la connaissance théorique détachée de l'action, la *sophia*. Pour Hannah Arendt, la *phronesis* est l'essence du politique puisque c'est l'exercice du jugement tant par les hommes politiques que par les citoyens, indépendamment de la référence à un savoir transcendant de nature épistémique. Si la *phronesis* ne peut s'enseigner et ne peut s'acquérir que par l'expérience. L'interaction des institutions avec les organisations, des grands principes avec les problèmes concrets, peut permettre de développer.

La *phronesis* est donc action et Aristote fut le premier à proposer de manier l'Etat et de gérer la politique à la manière des métiers. Elle est un art pratique sans le secours duquel la politique n'est que discours ou vaine agitation. Hannah Arendt a été parmi les fondateurs de cette réhabilitation de la philosophie pratique de la *phronesis* en voyant dans la substitution du « faire » à l'action, soit l'instrumentalisation de l'action comme processus qui devient sa propre fin, le symptôme du déclin de la société politique, où le discours devient impuissant et divorce des actes :

*« Ce qui s'ape et finit par tuer les communautés politiques, c'est la perte de puissance et l'impuissance finale ; or, on ne peut emmagasiner la puissance et la conserver en cas d'urgence, comme les instruments de la violence : elle n'existe qu'en acte. Le pouvoir qui n'est pas actualisé disparaît et l'Histoire prouve par une foule d'exemples que les plus grandes richesses matérielles ne sauraient compenser cette perte. La puissance n'est actualisée que lorsque la parole et l'acte ne divorcent pas, lorsque les mots ne sont pas vides, ni les actes brutaux, lorsque les mots ne servent pas à voiler des intentions mais à révéler des réalités, lorsque les actes ne servent pas à violer et détruire mais à établir des relations et à créer des réalités nouvelles » (Arendt, 1983 :260)*

Le management des organisations coupé du discours des institutions n'est donc plus « action » au sens où l'entend Hannah Arendt, mais un processus taciturne vide de sens qui ne lui est plus donné par le discours des institutions.

Eviter ce divorce peut se faire par la liaison entre le Parlement et les organisations par le biais des auditions de dirigeants d'organisations comme les nouvelles dispositions budgétaires de gestion par les résultats en offriront la possibilité, ou par les commission d'enquête, comme l'a montré en France l'audition publique des acteurs du scandale judiciaire d'Outreau qui, outre des disfonctionnement graves, a révélé le délabrement de la vertu civique de la magistrature et le piètre état de son aptitude à la *phronesis*, la prudence.

\*

Nous avons dans ce chapitre défini les éléments constitutifs d'un management des politiques publiques approprié au monde sophistiqué, complexe et incertain qu'est celui de la phase de transition de la II<sup>o</sup> à la III<sup>o</sup> révolution industrielle. Ils nous ont amenés à réintégrer les principes de la philosophie politique classique, tant comme philosophie fondamentale du sens de la vie civique que comme philosophie pratique pour lier la pensée des finalités et les arts pratiques de l'action.

Cette vie civique, dans la tradition humaniste que va développer Machiavel, procède d'une conception positive de la liberté reposant sur la participation active des citoyens à la vie publique. Ce qui nous amène tout naturellement à revoir les fondamentaux de la prise de décision publique et du rôle actif que doivent y jouer les citoyens.

## B. La prise de décision publique selon la nouvelle ligne de démarcation

*« On ne peut trancher les dilemmes sociaux qu'à travers des processus de choix public fondés sur la participation, le dialogue et les débats ouverts. Ces débats mettent en jeu les fins ultimes, mais aussi les moyens pratiques et, de façon plus décisive encore, les procédures à travers lesquelles ces moyens et ces fins sont évalués. Le pilotage unilatéral, y compris s'il est le fait du meilleur des experts, ne saurait en soi constituer une solution »*

*Amartya Sen, « L'économie est une science morale »*

En 2000, le Premier ministre Lionel Jospin, en installant la commission de scientifiques chargés de donner un avis sur le développement des OGM avait déclaré « ma décision suivra celle de cette commission ». Dans un article des Echos du 8 novembre 2000, intitulé “ Lettre ouverte d'un scientifique aux politiques ”, Jean-Jacques Duby, le président de la commission, lui répondit :

*"Ne nous demandez pas de prendre des décisions à votre place... La mission des scientifiques est de dire l'état des connaissances. Vous pouvez éventuellement leur demander leur avis sur les conséquences des décisions que vous envisagez, mais c'est à vous, politiques, et à vous seuls, de décider. Sinon vous demandez aux scientifiques de faire une chose pour laquelle ils n'ont pas été formés, à laquelle leur métier ne les a pas préparés, pour laquelle ils n'ont pas de légitimité. "*

Cet incident illustre ce que nous avons appelé la crise du modèle classique de la décision publique (Rochet, 2001). Le modèle classique de la décision publique repose sur le désir d'entreprendre des projets ou de prendre des décisions de manière rationnelle c'est-à-dire ordonnée, cohérente et finalisée vers des objectifs clairs. Grâce à une information abondante et riche, l'analyse permet d'élaborer une gamme d'options et de choisir le cheminement optimal en fonction des objectifs visés. Dès lors, l'élaboration des programmes et des politiques découle des moyens nécessaires pour bien mettre en œuvre la solution optimale. Pour le Premier ministre Lionel Jospin, il était évident que la réponse à la question du « comment » de l'expertise suffisait à fonder la décision politique du « quoi ».

Ce modèle rationnel est en réalité très limité car le décideur fait face à des événements turbulents, des surprises désarmantes, et des effets contre intuitifs. La complexité émergente et dynamique crée une situation caractérisée par un haut niveau d'incertitude et d'indétermination. Les interactions entre les parties et les facteurs conduisent à des carrefours et des bifurcations imprévues. Des effets de non-linéarité apparaissent dont les évolutions sont difficiles à prévoir.

### B. 1. Vers un nouveau modèle de la décision publique

Décider dans un système complexe ouvert ne peut se résoudre au choix de la solution optimale car elle n'existe pas. La prise de décision, au contraire, doit être pilotée en temps réel. C'est-à-dire que des décisions successives doivent être prises en fonction de leurs effets, des *feedbacks*. L'obligation de piloter afin de contrôler les risques et les opportunités émergentes exige des efforts accrus de prévision, de scénarisation et d'accompagnement. De plus, des décisions publiques prise sous l'emprise du positivisme – ce qui est souvent le cas compte tenu du poids de la profession des économistes néoclassiques dans l'inspiration des décisions

publiques – peuvent créer ou amplifier les problèmes. L'ouverture des frontières et la perte de la capacité de régulation des services publics peuvent contribuer à transformer ce qui n'aurait pu n'être au départ que des phénomènes globalement connus et modélisables, en processus à caractère stochastique difficilement pilotables. La « maladie de la vache folle » n'aurait certainement pas pris cette ampleur sans la décision du gouvernement britannique de réduire drastiquement les effectifs des services vétérinaires et l'ouverture des frontières européennes aux importations de viande bovine britannique.

Dans le modèle classique de la décision publique :

- Les phénomènes sont prévisibles : les connaissances scientifiques et le calcul statistique permettent de prévoir les phénomènes dans des marges d'incertitude évaluables et acceptables.
- L'expérience passée permet de définir les « bonnes pratiques », le futur est la continuation du cours général du progrès technique et les nouveaux problèmes ont un caractère uniquement incrémental et peuvent se résoudre par un gain supplémentaire de connaissances.
- Le décideur rationnel peut parvenir à la « bonne décision » : la rationalité scientifique et technique a ses propres lois dont l'observation rigoureuse permet de parvenir à une solution incontestable.
- Le débat public est dès lors une source de perturbation : il se résume à un affrontement idéologique entre partisans et adversaires du progrès technique.

Le débat sur le principe de précaution autour des crises de sécurité sanitaire est à cet égard illustratif. Dans une épistémologie positiviste, si la science ne parvient pas à démontrer une absence de danger, le principe de précaution se transforme en principe d'abstention, selon la formule du commissaire du gouvernement Legal devant le Conseil d'Etat (avril 1993) : « *en situation de risques, une hypothèse non infirmée devrait être tenue provisoirement pour valide même si elle n'est pas formellement démontrée* ». A l'opposé, dans une épistémologie non positiviste, il s'agira de « *prendre distance vis-à-vis du concept de preuve scientifique, que la preuve intervienne à charge ou à décharge* » (Godard, 1999). Dans un monde non ergodique la science n'est pas plus capable d'apporter la preuve certaine de l'absence de risque que d'en apporter la certitude.

Dans une optique évolutionniste, la précaution ne conduit pas à l'abstention mais au développement de la recherche pour une meilleure appréhension du risque. Il s'agit d'augmenter la base de connaissance épistémique qui permettra de réviser les croyances, raisonnables, irrationnelles ou scientistes, sur lesquelles s'est fondée la décision initiale. Cela conduit à ne pas prendre, face à l'incertitude de décisions irréversibles mais uniquement des décisions révisables d'autorisation ou d'interdiction. Pour apprécier la notion de « décision irréversible », on peut enrichir la notion utilitariste classique de « liberté de choix » par l'approche par les capacités d'Amartya Sen : l'irréversibilité est ce qui porte atteinte de manière significative aux capacités de choix dans le futur. Aussi, « *au lieu de représenter une solution au problème de l'incertitude, le principe de précaution œuvre à le faire reconnaître par la société et à maintenir de façon obstinée cette incertitude comme question à ne pas éluder* » (Godard, 1999).

Le principe de précaution n'est donc pas un moyen pour évincer la décision politique mais, bien au contraire, pour la restaurer autour de la notion de prise de risque acceptable par la société. Cela interroge directement le rapport entre l'expert et le politique. Il s'agit de ne pas confondre la question instrumentale du « comment

agir en fonction d'un objectif et au regard d'un risque», qui est du ressort de l'expert, avec la question politique «cet objectif est-il pertinent ?», une réponse positive à la première pouvant induire une réponse positive à la seconde.

**Le débat doit alors quitter celui de l'alibi de l'expertise technique pour revenir sur celui de la nature du problème.** Les *arts pratiques* de la décision publique à développer ici doivent viser à conjuguer la connaissance savante et la connaissance profane. Comment le citoyen peut-il s'approprier l'information scientifique pour formuler le problème ? Il faut ici distinguer expert et expertise. Olivier Godard donne une définition large de l'expertise qui désigne « *les détenteurs de savoirs spécialisés qui ne sont pas de connaissance commune* » (2001). Mais dans cette confrontation, hormis supposer que l'expert est une sorte de moine soldat du débat public démocratique, l'expert est aussi un citoyen avec ses enjeux propres et son système de croyance. Ce qui pousse Michel Callon à conclure à « *la fin de l'expert et l'irrésistible ascension de l'expertise* » (Godard, 2001) comme pratique sociale de la confrontation des savoirs. La nécessité de l'approche pluridisciplinaire de problèmes complexes comme ceux touchant aux crises sanitaires fait vite sortir les experts de leur champ d'expertise, et comme le note Olivier Godard « *plus un expert est éloigné d'une spécialité, plus il tend à durcir les contrastes dans la vision de l'état des connaissances de cette spécialité.* » La conséquence peut être de « *produire une certitude trompeuse à travers la solidification artificielle de connaissances incertaines* ».

Eviter cette « solidification artificielle de connaissances incertaines » requiert de procéder par boucles heuristiques d'apprentissage. Essayons, pour conclure, de tracer les contours d'un tel processus.

## ***B. 2. Les points saillants d'un nouveau modèle de décision publique***

Dans notre étude sur les nouveaux enjeux et processus de la décision publique (Rochet et Miller 2001), nous avons, à partir de quatre études de cas, fait ressortir les points saillants d'un nouveau modèle de décision publique :

- La décision publique doit et peut évoluer vers une décision complexe où la participation du public a une réelle valeur ajoutée du point de vue de la pertinence intrinsèque de la décision. C'est en outre une source de légitimité incontournable et il serait irresponsable de n'en faire qu'un principe de « communication », voire de propagande pour des solutions définies à l'avance.
- Les compétences pour faire fonctionner ces nouveaux modèles décisionnels, malgré la richesse des expériences menées, sont encore lacunaires tant chez les fonctionnaires que chez les élus. Un effort considérable de construction et de transmission de compétences est à entreprendre, qui devra se traduire par une révision de la formation initiale des fonctionnaires et une action systématique de formation des fonctionnaires confrontés à la prise de décision complexe.

Nous avons pu approfondir ces principes au cours de la controverse socio-technique expérimentale sur la maladie de la vache folle (voir en annexe) dont nous avons été le conseiller à la Cité des sciences. Nous avons adopté un processus constructiviste permettant de croiser savoirs scientifiques et savoirs profanes :

- Un panel des meilleurs scientifiques du moment est constitué, dans une logique de pluridisciplinarité pour tenir de la rationalité limitée de chaque point de vue disciplinaire.
- Deux panels de profanes se préparent pendant deux mois avant le débat : Un panel est composé des profanes sans connaissances spécifiques du sujet. L'autre panel rassemble des militants sur les questions sanitaires. Chacun des panels s'approprié la connaissance des experts et des scientifiques et la traduit en questionnement profane.

La première étape du débat est de bâtir la représentation du problème par les profanes : comment la crise de la vache folle a-t-elle pu se produire ? Au fil des débats, nous avons dessiné un modèle émergent de représentation du problème, qui à intervalle régulier est présenté aux panélistes qui valident ou non cette représentation (Figure 10). Celle-ci fait apparaître des grandes problématiques qui sont des processus : la consommation, la production, la protection sanitaire, la décision publique et la production de connaissance. Il apparaît assez rapidement que c'est le processus de production de connaissance et son intégration dans le processus de la décision publique qui est le point critique. Le modèle traditionnel de la décision publique ne s'inscrit pas dans un univers controversé et rendu turbulent par les variables endogènes (le progrès technique) et exogènes (l'ouverture des frontières). Il s'appuie sur « une expertise qui sait » alors que dans un univers controversé, « l'expertise ne sait pas ».

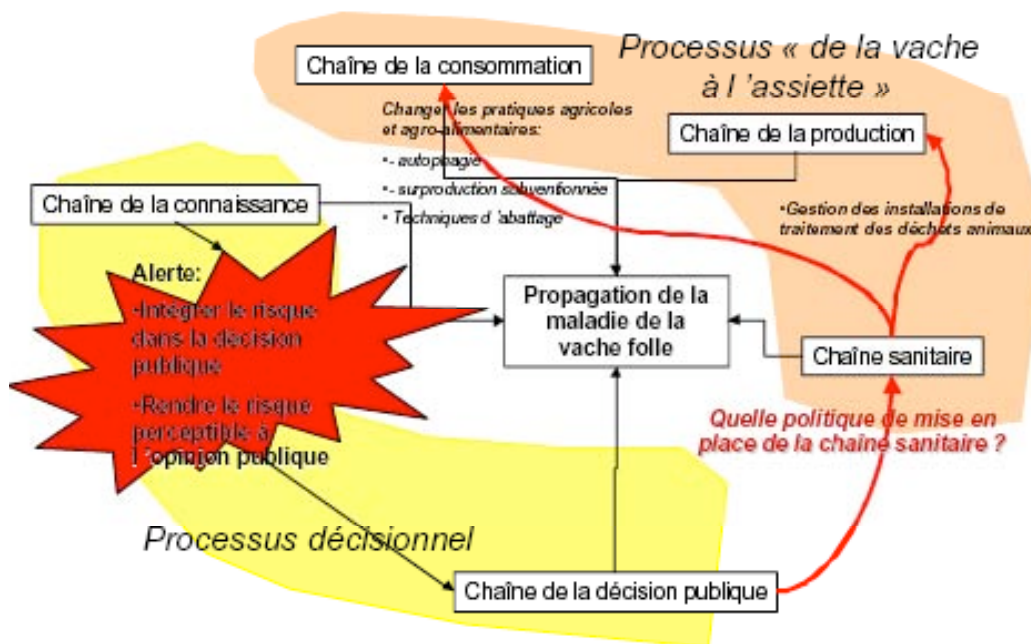


Figure 10 : Le modèle émergent des chaînes causes-effets de la propagation de la maladie de la vache folle

Chaque chaîne est ensuite analysée en détail pour identifier les inducteurs d'effets positifs et négatifs dans chaque processus (voir annexe). Pour le processus de la décision publique, les inducteurs d'effets pervers apparaissent : l'obligation administrative de déclarer la maladie a provoqué des sous-déclarations, phénomène lié au productivisme agricole et avec des inducteurs d'accélération comme l'ouverture

des frontières. Pour chaque inducteur d'effet non-souhaitable (marqué en rouge) le travail collectif des panélistes génère un inducteur d'effet souhaitable (marqué en bleu) (Figure 11).

Chaque chaîne est analysée de même. Cette cartographie de la complexité a pour bénéfice :

- De construire un modèle de représentation partagé d'un problème aux multiples composantes relevant de disciplines hétérogènes.
- De faire apparaître des leviers d'action consensuels.

La complexité n'est pas cachée, bien au contraire, elle devient l'élément structurant du débat collectif puisque « *la modélisation d'un système complexe va s'organiser en une série d'itérations entre les projets et les représentations symboliques que s'en construit le modélisateur* » (Le Moigne, 1990 :54), le modélisateur étant ici le corps social constitué de représentants d'acteurs décentralisés.

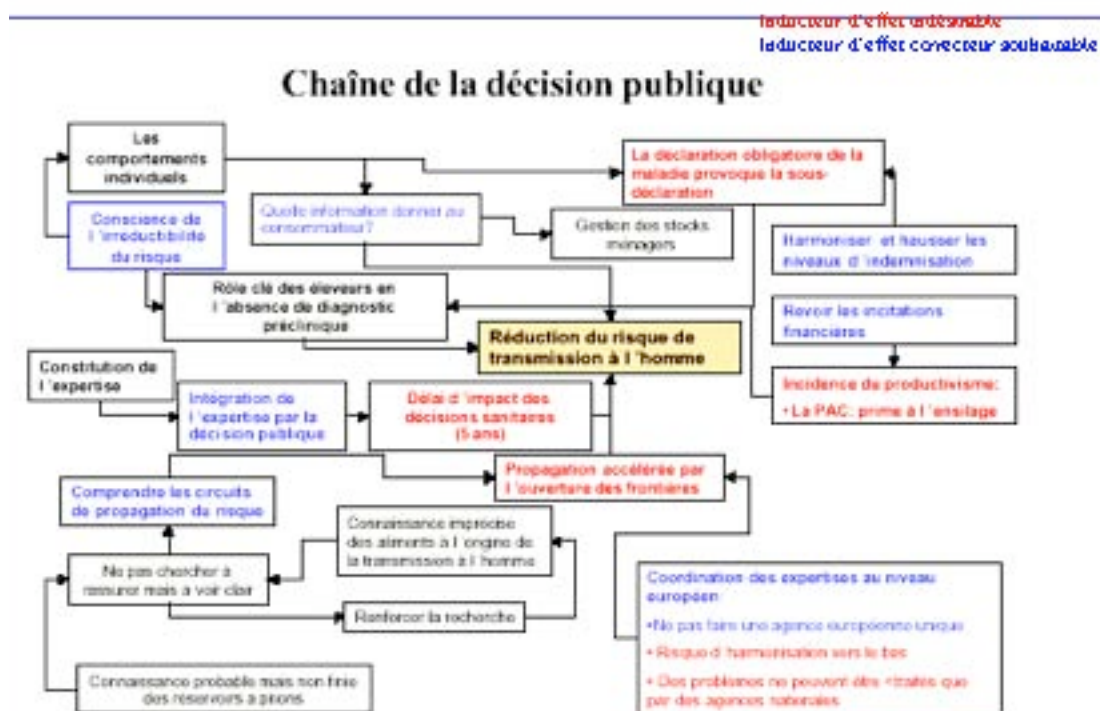


Figure 11 : Analyse de la chaîne de la décision publique et l'identification d'inducteurs d'effets désirables et non désirables.

La controverse de la Cité des sciences se déroulait en public. Il pouvait à intervalles réguliers intervenir et commenter les débats et les représentations qui en émergeaient. Les techniques de modélisation assistée par un ordinateur (ici un simple logiciel de gestion de présentations) sont d'un grand secours pour fabriquer les modèles. Le progrès des technologies web peut permettre d'envisager d'organiser de telles controverses sur une grande échelle.

Tel est l'objet des recherches du « *symbiotic intelligence project* » menées au Laboratoire National de Los Alamos (Etats-Unis) qui démontrent qu'il existe une corrélation fortement positive entre la pertinence, la stabilité des décisions en situations complexes et le nombre et la diversité des parties prenantes au processus décisionnel. L'hypothèse de base est celle de la rationalité limitée : un seul individu ne peut maîtriser toute la complexité des systèmes sociaux. Le travail en groupes

de résolution de problèmes permet de mettre en relation les processus d'apprentissage des individus et des sous-groupes pour faire émerger un processus d'apprentissage commun. La créativité du groupe provoque un phénomène de chaos déterministe (au sens scientifique du terme) qui met les solutions possibles en concurrence les unes avec les autres et ne retient que les solutions viables et stables.

Le projet *Symbiotic Intelligence* fait apparaître quatre points clés pour la réussite d'un tel processus :

**a) Le débat permet de passer du bruit à l'information**

Chaque acteur du système entre dans le processus avec sa vision, son expérience et son langage pour décrire les phénomènes perçus. Le débat et la confrontation permettent de comprendre les différentes visions du monde en présence, les différents registres sémantiques et de bâtir une représentation commune du problème (Rochet, 1998). On passe donc du bruit et de la cacophonie de représentations conflictuelles à l'information sur le vécu collectif du problème. Il se crée de ce fait un effet d'apprentissage collectif qui fera que le système décisionnel ainsi créé restera stable quand de nouvelles crises l'exposeront à de nouveaux bruits : l'individu est très sensible au bruit, le système collectif y est insensible (Johnson, 1999)

**b) Procéder de manière émergente**

La solution émerge du débat, ce qui suppose en premier lieu pour les participants – et surtout pour les décideurs politiques – d'accepter de se laisser surprendre par la solution qui émergera, et même plus, d'accepter une solution qu'ils ne comprendront pas du premier abord. Cela suppose une confiance dans la pertinence et dans la fiabilité du processus. La tendance générale dans les modèles décisionnels classiques est de ne pas faire confiance au débat collectif considéré comme uniquement producteur de bruit, et donc de « l'orienter » de manière plus ou moins discrète vers une solution préétablie et jugée rationnelle.

**c) Le large débat est gage de stabilité**

Dans les quatre cas que nous avons développés, nous avons souligné l'importance de la préparation et de l'apprentissage *ex-ante*, avant d'avoir à prendre la décision. Il n'y a pas de corrélation entre la rapidité de la phase d'apprentissage et la capacité à décider vite (Johnson & alii, 1998) : on peut donc passer beaucoup de temps à l'apprentissage collectif.

En outre, le débat large permet d'intégrer les extrêmes dans le modèle décisionnel : plus le débat est large, plus le modèle décisionnel est stable et peut produire des décisions robustes. Il est contre-performant de vouloir limiter la participation au débat à de supposés « meilleurs éléments ». Les expériences du programme *Symbiotic Intelligence* ont montré qu'il existe une corrélation entre la réduction du débat aux « meilleurs éléments » et la perte de stabilité de la solution choisie.

On peut toutefois procéder par étapes, en accroissant l'échange d'expériences et d'informations dans la phase d'apprentissage pour accroître la performance du modèle décisionnel, mais cela se fait aux dépens de la solidité des solutions



produites. Dans les cas exposés, celui des états généraux de l'alimentation a ouvert rapidement le débat au grand nombre : les enseignements produits sont robustes mais limités à des fondamentaux. À l'opposé, l'expérience de la controverse sociotechnique sur la vache folle s'est concentrée sur un nombre limité de participants : elle produit une plus grande intelligence des phénomènes, mais pas de solutions opérationnelles.

#### *d) Garantir la traçabilité du processus décisionnel.*

Il serait tentant pour des décideurs publics de vouloir habiller le modèle décisionnel traditionnel des habits du nouveau, et de n'en faire qu'une opération de communication où les solutions sont choisies d'avance et où le public ne joue qu'un rôle de figurant. Non seulement cette pratique ne produira rien – on peut tromper quelques personnes quelques fois mais on ne peut pas tromper tout le monde tout le temps - mais discréditera l'ensemble du processus des conférences décisionnelles et des controverses sociotechniques.

A l'inverse, il est essentiel que tout au long du processus, il soit fait mémoire des débats, des conflits, de la construction des consensus et des disensus, du traitement des données, de l'évaluation du processus lui-même. Le processus doit être en lui-même une propriété collective : sa rigueur, sa fiabilité et sa crédibilité sont liées à sa transparence et à sa traçabilité.

### **B. 3. Une nouvelle parabole du lièvre et de la tortue ?**

*« [La loi], c'est comme une couverture d'un lit d'une personne qui serait posée sur un lit de deux personnes dans lequel, par une nuit froide, sont couchées trois personnes. Quel que soit le sens où l'on tire, il n'y a jamais assez de couverture et quelqu'un courra toujours le risque d'attraper une pneumonie. La loi, c'est comme le pantalon que vous avez acheté l'an dernier à un gamin en pleine croissance, mais on est toujours l'année d'après ; les coutures sont malmenées et les chevilles à l'air. La loi est toujours trop courte et trop étroite pour une humanité en pleine croissance. »*

*Willie Stark, le Gouverneur dans « Les Fous du roi »*

On peut affiner cette analyse : David Lazer et Allan Friedman (2005) distinguent de manière expérimentale deux dynamiques d'interaction : celle du « petit monde » où les communications circulent vite (le lièvre) et qui a de meilleures performances dans le court terme car elle va plus vite à la « bonne solution ». Tandis que le « grand monde » (la tortue) où les interactions sont moins rapides mais beaucoup plus denses est moins performant à court terme, mais beaucoup plus performant à long terme car il explore un plus grand nombre de solutions possibles et peut permettre de parvenir à des solutions plus adéquates.

#### *a) Le lièvre et la tortue comme liaison entre système de décision et système d'information de la politique publique*

Le pilotage stratégique des politiques publiques dans un monde non-ergodique pourrait être ainsi une combinaison entre un système de pilotage « lièvre » (décision rapide et *ad rem*) et un processus de débat public « tortue » (une exploration large de la complexité et la création de solutions plus adéquates et consensuelles) qui permet

de parvenir à des décisions reposant sur un consensus dynamique et dont la légitimité ne reposera plus sur l'illusion d'une rationalité parfaite du « décideur ».

Sans la capacité de décision du lièvre, la tortue en est réduite à l'empirisme besogneux qui mène à la pratique administrative que Crozier a qualifiée d'incrémentalisme<sup>65</sup>. Sans la capacité d'exploration empirique de la tortue, le lièvre sombre dans l'ubris de la rationalité illimitée. Les nouveaux modes de décision publique dans un monde non-ergodique devront précisément apprendre à conjuguer l'agilité du lièvre et l'opiniâtreté de la tortue.

Dès lors, il y a **décalage entre le système d'information et le système de décision.**

Ce dernier est alors contraint de tenter de remédier à l'incertitude par des procédures dont l'objet réel est le refus de mise en cause du système de croyances des élites dominantes. Il y a disjonction entre pouvoir et autorité, qui est à la base du phénomène bureaucratique et de la société bloquée qu'a analysé Michel Crozier : « *Ceux qui décident n'ont pas les moyens de connaissance suffisants des aspects pratiques des problèmes qu'ils ont à traiter. Ceux qui ont des connaissances n'ont pas le pouvoir de décision* » (1970 :85). C'est une nouvelle étape du processus d'euthanasie bureaucratique : pas d'Etat n'est-il pas préférable à un Etat aveugle et bureaucratifié ?

Comment le management public peut-il contribuer à identifier quand faut-il être lièvre, quand faut-il être tortue et comment gérer l'interaction entre les deux ? Le Tableau 3 tente une synthèse des rôles face aux horizons de la décision publique :

- Pour les décisions qui concernent le long terme, il s'agit d'identifier les grands enjeux stratégiques et les risques associés. Au lièvre de poser ces grands enjeux au grand monde des tortues. Ces grands enjeux peuvent émerger soit de l'analyse prospective faite par le politique, soit de la pratique des organisations publiques qui auront identifié ces risques, p. ex. les risques sanitaires, environnementaux, énergétiques, géopolitiques..., et qui en auront rendu au compte au politique. Le politique est ici dans ses responsabilités stratégiques tout en étant conscient de sa rationalité limitée et du besoin de légitimité qu'il doit conférer à ses décisions.
- L'appropriation du débat par les tortues est un processus d'apprentissage collectif qui contribue à fonder la légitimité de la décision, mais peut-être surtout à explorer d'autres options de mise en œuvre. Ce processus de débat public permettra de peser les risques acceptables par la société, ce que nous avons identifié comme étant en dernier ressort le critère d'acceptabilité de la décision.
- Pour les décisions de court terme, le rôle « tortue » est celui de la gestion de l'équilibre des contributions, de la transparence et de l'ajustement entre les acteurs par la démocratie au quotidien.

---

<sup>65</sup> L'incrémentalisme peut se définir comme la méthode qui consiste à ne jamais considérer l'action collective qu'à partir des problèmes que pose l'ajustement mutuel de tous les acteurs. Aucune action raisonnable ne peut être menée à partir de synthèse *a priori*. (Crozier, 1970 :195)

---

- Le rôle « lièvre » est celui de la décision, celui de la mise en œuvre des décisions complexes issues de ce processus et des décisions non complexes associées. Mais il est aussi celui de gardien de ce processus. Selon la formule de Marcel Gauchet, il s'agit de définir « *les limites que le politique impose à la politique pour lui donner les moyens de poursuivre sa tâche spécifique de réalisation du droit* » (2005 :549). Le politique doit assurer la prépondérance des choix collectifs autour des grands enjeux fondamentaux de la nation et de limiter le jeu de *la* politique en mettant en tension intérêts individuels et intérêt collectif, tâche d'autant plus essentielle quand les média permettent à n'importe quel groupe minoritaire de se transformer en groupe de pression.

**Tableau 3 : Les rôles « lièvre » et « tortue » dans la décision publique**

	Court terme	Long terme
Lièvre	Décider, garantir la prépondérance des choix collectifs, assurer la cohésion des membres par la mise en tension intérêts individuels / intérêt collectif.	Identifier les grands enjeux stratégiques, les grands choix possibles et les risques associés.
Tortue	Gestion de l'équilibre des contributions par la démocratie au quotidien.	Explorer de manière approfondie les risques et faire émerger les options possibles. Bâtir les consensus socio-politiques nécessaires autour des risques acceptables.

### *b) Et le hibou ?*

Telle n'est pas la culture dominante des institutions et du personnel politique actuels en France. Dans une lettre de remontrances au Préfet Mansillon (Annexe 2), Président de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), le député Patrick Ollier souligne que le débat public sur l'implantation d'un nouveau réacteur nucléaire ne saurait avoir pour objet de débattre « *des grandes options de la politique énergétique* » ni de « *permettre aux Français de s'exprimer sur l'option EPR dans son principe* », mais uniquement sur les modalités de mise en œuvre. Cette conception des choses a été à l'origine du projet de troisième aéroport dans la région parisienne où les populations consultées n'avaient qu'à débattre des conditions d'application d'une décision déjà prise.

M. Ollier souhaite donc rester dans son « petit monde » où le lièvre néglige la tortue. M. Ollier est pourtant un représentant important de l'idéologie dominante qui dévalorise le rôle de l'Etat, du politique, de l'Etat-nation. Il n'en est pas pour autant prêt à abandonner une interprétation contractualiste stricte de la représentation nationale comme délégation définitive de sa souveraineté par le peuple. De ce fait, il réduit le rôle du lièvre à la légalité en l'assimilant, par nature, à la légitimité.

Le lièvre néglige ainsi la tortue. Il oppose le court terme de la légalité au long terme de la légitimité, les institutions formelles aux institutions informelles, empêchant l'évolution du système de croyances dominant. Le monde de M. Ollier, faute de s'être donné la capacité d'exploration large des solutions et de construction des consensus du « grand monde » de la tortue, n'aura pas la capacité de décision rapide du « petit monde » du lièvre. Il se met ainsi dans une impasse, que souligne Jean-Luc Mathieu responsable de la Commission débat public sur l'EPR : celle qui va voir s'affronter deux pensées uniques tout aussi dogmatiques l'une que l'autre,

celle de la « nucléocratie » et celle des fondamentalistes antinucléaires par principe. Et Jean-Luc Mathieu de conclure « *notre Commission unanime est déterminée à faire en sorte que ce débat public, par un déroulement serein jusqu'à son terme, soit véritablement utile aux Français et permette d'éviter qu'une fois de plus des décisions, stratégiques comme opérationnelles, ne soient prises par les « autorités compétentes » et imposées sans discussion à la population.* »<sup>66</sup> (Annexe 3). Mais comment rendre ce débat commensurable, au-delà d'un affrontement entre deux « pensées uniques » ?

Cela nous conduit à pointer l'absence d'un membre au bestiaire de notre fable : le *hibou*, représentant la sagesse, au-dessus des jeux du lièvre et de la tortue, soit la philosophie politique nous permettant de penser la relation entre l'individu et l'Etat.

La liberté de l'acteur peut-elle se contenter de ne procéder que d'une logique procédurale, comme nous le proposent Rawls, Habermas ou les principes de l'OCDE concernant la « participation des citoyens » ? Pour Sen, il faut dépasser la seule logique procédurale pour juger des conséquences effectives, les « fins ultimes » de la décision, et ce jugement doit s'entendre au plein sens du terme, soit dans sa dimension éthique.

Jean-Fabien Spitz nous montre dans son étude de la philosophie politique de la République en France qu'elle avait développé une véritable pensée de la liberté de l'individu dont la condition était qu'elle s'exerça dans un projet politique incarné par l'Etat. Marcel Gauchet l'affirme dans son appel au retour du politique : « *l'enjeu du politique est transcendantal* » (2005 :552). Il procède d'une vision de la liberté de l'homme fondée sur le droit naturel. A l'opposé, la conception de la liberté fondée uniquement sur les droits repose uniquement sur l'intérêt et l'utilité et refuse toute transcendance. C'est la dérive qu'Henry Michel<sup>67</sup> pointe dans la célèbre analyse de Benjamin Constant sur la liberté des anciens opposée à celle des modernes : pour les anciens la liberté individuelle n'existait pas et le sacrifice pour la liberté publique était la règle. Pour les modernes, il s'agit de fonder une vie politique sur la liberté individuelle. Pour Michel, Constant introduit un biais par lequel l'intérêt privé prend le pas sur la vertu civique pour participer à la vie de la cité : je participe parce que j'en retirerai un intérêt en retour. Cela n'est bien sûr pas faux, mais, en coupant l'individualisme de tout fondement éthique et de toute transcendance morale, il rétracte l'individualisme alors qu'il ne peut exister sans un impératif métaphysique qui affirme la possibilité de l'indétermination de la volonté humaine, ce qui était la position d'Adam Smith dans *La théorie des sentiments moraux*. Analysant les positions de Spencer, individualiste anti-étatiste, Michel relève qu'en refusant toute dimension transcendantale au politique, Spencer en revient au déterminisme quand il attribue le droit naturel à des principes sociologiques et biologiques attachés à la « nature humaine » (Spitz, 2005 :79).

La conception de l'individualisme uniquement fondée sur les droits en revient à la négation du politique et du rôle de l'Etat, pour s'en remettre à une supposée loi de la nature, et en pratique se retourne contre le projet politique d'émancipation de

---

<sup>66</sup> Le Figaro, 6 janvier 2006

<sup>67</sup> Henry Michel « L'idée de l'Etat », 1896

---

l'individu, abandonné à lui-même et aux vicissitudes du sort. Celle-ci suppose au contraire une vision politique de l'homme rendu libre par les trois principaux moyens qu'avait mis en place la République : *l'instruction* pour accéder à l'autonomie par le savoir, *l'égalité des chances* en gommant les effets des situations héritées et par une politique de promotion sociale, et la *protection contre les effets du hasard*.

La question de la liberté individuelle est donc une question morale et politique. J.F Spitz montre clairement, au travers de l'étude de ses théoriciens, Henry Michel, Emile Durkheim, Célestin Bouglé, Léon Bourgeois, que le projet politique républicain en France n'était pas anti-libéral comme on a pu le décrire mais reposait sur un projet d'émancipation de l'individu, et qu'il n'avait rien à voir avec le positivisme. Le positivisme d'Auguste Comte est aux antipodes de cette tradition et descend beaucoup plus de Joseph de Maistre que de Rousseau par sa vision de la société dirigée par le centre par les élites techniques du savoir et de l'administration.

La pensée de l'interaction entre le lièvre et la tortue n'est donc pas un problème procédural, même si le management public peut fournir un ensemble de techniques permettant de garantir l'efficacité de ce processus. C'est une question de philosophie politique qu'illustre parfaitement la réaction du député Ollier.

## C. Le management public comme science morale

*« Dieu se rit de ceux qui déplorent les effets dont ils chérissent les causes »*

*Bossuet*

Tout comme le management d'entreprise ne peut se comprendre sans lien avec la stratégie et la référence aux valeurs de l'entreprise, le management public ne peut se réduire à n'être qu'un panier de « bonnes pratiques » - aussi bonnes soient elles en elles-mêmes - comme le propose le *New Public Management*. L'évaluation des politiques publiques est affaire de jugement qui interpelle les fins ultimes de la société, considérées dans chaque situation pratique particulière. Sans jamais se confondre avec *la* politique, ni empiéter sur son domaine, l'expérience empirique du management des organisations publiques fait émerger des questions de philosophie politique qui interpellent *le* politique et qui ne peuvent trouver de solution sans la réhabilitation de son intervention. En permettant de « *bien faire les choses* », il peut permettre de sortir du processus d'euthanasie bureaucratique et stimuler une interrogation sur le « *fait-on les bonnes choses ?* » qui interpelle le système de croyances qui fonde les institutions informelles et formelles.

### **C. 1. Le management public est-il toujours une science morale ?**

Il nous reste, au moment de clore ce programme de recherche, une question à clarifier : la question morale ne se pose-t-elle que dans les phases de rupture et de non-ergodicité des systèmes ? A l'inverse, le management public peut-il se permettre d'être amoral, purement technico-méthodologique, dans les phases ergodiques ? Cette question peut être clarifiée sur deux plans : celui de la philosophie et celui de l'histoire.

**Première clarification :** le management public peut-il être amoral ? Sur un plan strictement scientifique et méthodologique, dans une période d'ergodicité des systèmes, il est possible de procéder de manière positiviste pour prendre des décisions justes : en matière de prévision des risques, l'utilisation de séries statistiques, l'observation de régularités ordonnées en arbres des causes peuvent permettre de prévoir l'occurrence d'un risque connu, son degré d'intensité et de puiser dans l'arsenal des solutions existantes pour s'y préparer. Mais dès l'occurrence d'un phénomène nouveau, une telle manière de faire est inefficace et laisse l'Etat désarmé. En témoigne la perte de résilience des systèmes publics français face à des événements comme la canicule en été et la neige en hiver qui deviennent des crises chaotiques ne répondant plus aux critères précédents dès lors que les solutions existantes sont inopérantes. L'Etat perd ainsi ses capacités de prospective, comme la suppression annoncée en 2005 du Commissariat général du Plan. Cette perte de capacités prospectives laisse l'Etat désarmé face à l'événement : en octobre 2005 le Premier ministre commande ainsi au docteur Xavier Emmanuelli, président du SAMU social, une étude sur l'hébergement d'urgence des sans abris face au grand froid, à lui remettre en mars 2006 ! Les événements climatiques sont par définition des processus chaotiques dont seuls les éléments génériques peuvent être connus. Dès lors l'approche positiviste mènera en tout temps à des impasses et à des catastrophes comme le Titanic dont tout le concept reposait sur l'hypothèse d'absence d'icebergs, selon les séries statistiques, sur la route empruntée. Donc, lorsque l'approche positiviste fonctionne, c'est malgré elle, parce que les événements ont collé à son approche réductrice.

**Pourquoi dès lors ce recul de la philosophie politique,** la dévalorisation du politique par le rejet du débat sur les fins dans le domaine de l'éthique, le renvoi des questions morales au statut de dommage collatéral des bienfaits d'une conception scientiste du progrès technique et de l'individu roi ?

Revenons une nouvelle fois vers Leo Strauss qui, le premier, le situa dans la dérive des Lumières du XVIII<sup>e</sup> siècle. Pour Strauss, les modernes ont trahi les Lumières et dévoyé leur projet d'éclairer les hommes en considérant que la subjectivité individuelle était capable d'accéder à la raison par la science, ce qui conduira au relativisme des valeurs dont Max Weber théoriserait le fondement (Pelluchon, 2005 :262-265). Il n'est pas de démocratie possible sans progrès de l'excellence humaine, soit la capacité à conjuguer la Loi collective et la réflexion sur les finalités du tout qu'est la société politique. **La crise de l'Occident est une crise du statut de la raison**, que tant capitalistes que marxistes coupent de toute réflexion sur les fins pour n'en faire qu'un simple instrument au service des besoins, et qui mènera au retour de la tyrannie. Prolongeant la réflexion de Strauss, Marcel Gauchet situe le nécessaire retour de la philosophie politique dans une crise générale des sciences sociales- qui ont disqualifié le principe même de l'objectivisme- et du concept de société ayant perdu toute substance pour guider l'action publique, pour conclure « nous voyons renaître le point de vue moral comme le point de vue de la légitimité prescriptive. On revient à l'interrogation sur ce que les choses doivent être en raison et en droit » (2005 :507).

**Le second éclairage** peut nous venir de l'histoire, en posant la question de la contribution du positivisme au progrès. Pour J-F Spitz, le moment républicain en France n'a pas été positiviste et n'a pas nié l'individu par une invasion de la société par le politique. Elle a, au contraire, affirmé la possibilité d'une société de non-

domination par la tension entre un projet collectif porté par l'Etat et la liberté de l'individu, entre visée collective de construction de l'individu libre par son interaction avec la poursuite des finalités du tout. Les théoriciens républicains du XIX<sup>e</sup> siècle avaient bien intégré l'idée de compatibilité entre inégalité de résultats – reflétant le mérite - et égalité des chances qui est l'objet de la passion républicaine. A la différence du marxisme, qui est le parangon du « rationalisme constructiviste » - comme le comprend Hayek - qui veut égaliser les conditions aux dépens de la liberté, la république vise à créer « *des conditions dans lesquelles des individus qui sont porteurs de qualité et de talents égaux pourront parvenir à des résultats équivalents s'ils le souhaitent* » par la dissolution des inégalités héritées, l'instruction des individus et l'assurance mutuelle contre le hasard (Spitz, 2005 :31-32).

Le procès qui lui est fait par les nouveaux Modernes, qui se regroupèrent derrière François Furet et Pierre Rosanvallon dans la Fondation Saint-Simon pour former les élites actuelles à la « pensée unique », est donc faux : la république est bien un projet libéral et, au contraire, la « démocratie de marché » et son corollaire, le primat donné à la société civile sur l'Etat, portée par l'idéologie *mainstream* est illibérale en ce qu'elle repose sur le mythe de l'individu souverain ayant pleine maîtrise de son propre sort, et qui est en fait soumis à une société privée de la capacité de se penser par le déclin du politique. Une telle société est en fait féodale (Spitz, 2005 :46) en ce qu'elle reproduit les situations acquises et que l'individu est instrumenté au profit du système censé fonctionner harmonieusement selon les principes déterministes du « consensus de Washington ».

Plus proche de nous, on peut interroger la période de croissance continue des Trente Glorieuses, représentant l'archétype d'une croissance ergodique. L'histoire de la pensée économique de Charles de Gaulle reste à faire, mais la lecture de ses discours laisse clairement apparaître une vision de l'économie politique qui s'inscrit dans la perspective d'un système national d'économie politique « à la Friedrich List » où l'économie politique est bien l'économie *du* politique, et non la politique de l'économie « à la Jean-Baptiste Say ». Sa conception de l'Etat reposait sur le primat du politique et, conscient d'être venu au pouvoir par les circonstances exceptionnelles qui lui ont permis d'opérer les ruptures socio-politiques nécessaires pour faire entrer la France dans la II<sup>e</sup> révolution industrielle, qui créaient un déséquilibre entre un Etat « lièvre » et des citoyens « tortue », il se proposait d'y remédier en développant la « participation ».

Nous concluons notre thèse en notant que l'évolution des institutions dépendait plus du cycle des idées que de l'évolution des cycles technologiques, et que cette évolution suivait son cours autonome. Les pays leaders sont ceux qui ont su et qui savent développer une pensée politique appropriée au développement des opportunités technologiques. La Chine, leader technologique du monde jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, dominait les mers par la puissance de la flotte de l'amiral Zheng He qui a découvert le nouveau monde 70 ans avant Christophe Colomb et exploré l'Afrique. Elle fut victime de la décision erronée des empereurs Ming au XV<sup>e</sup> siècle de fermer les côtes et d'interdire la fabrication des bateaux de haute mer. La Chine pesait 30% du PIB mondial à la veille de la guerre de l'opium qui n'en fera qu'une puissance résiduelle ne pesant plus que 1% du PIB mondial en 1949. La révision radicale par Deng Xiao Ping de cette dépendance de sentier politique liée à des idées erronées, n'a pas eu pour autre objectif que de ramener la Chine là où elle doit être : l'Empire du milieu et la première puissance du monde.

Pour Leo Strauss, l'Occident s'est lui-même condamné par l'erreur de la révolte anti-théologique des Lumières modernes qui a fait de la raison humaine sa propre fin. La renaissance d'un courant républicain euro-atlantique (Philip Pettit, Quentin Skinner, Marcel Gauchet...) et de la contestation du dogme ricardien dominant qu'ont partagé tant les marxistes que les capitalistes par la renaissance de l'histoire économique (Patrick O'Brien, Erik Reinert...), remettant en cause ces principes devenus cardinaux et soulignant que toute période de croissance a été le fruit d'une intervention de l'Etat et d'une capacité politique de le penser au-delà d'une administration, ne peut laisser indifférent la recherche en management public.

### C. 2. Synthèse : le programme de recherche

A ce stade, nous pouvons poser l'affirmation que le programme de recherche dominant en management public est « dégénéré » - au sens de la méthodologie de recherche scientifique de Lakatos (je lui laisse la paternité de ce terme qui n'a évidemment aucune connotation péjorative envers la communauté académique) - soit se caractérisant « par une addition sans fin d'ajustements ad-hoc se contentant de s'accommoder des faits nouveaux qui apparaissent, quels qu'ils soient » (Blaug, 1994 :33) sans accroître sa capacité prédictive et donc de conseil à l'autorité politique, ce qui est un des traits distinctifs du management public relevé à juste titre par le professeur Kelman (p. 65).

Quelle méthodologie adopter pour structurer notre programme ? Il nous est difficile de formuler des énoncés répondant aux critères de falsifiabilité de Popper, les seuls présentant à ses yeux un caractère scientifique, dès lors que nous remettons la politique, la *phronesis*, la faculté de juger, les vertus civiques, etc. au centre de notre démonstration. Notre approche est celle de la cohérence d'un système où sont imbriqués des principes « durs » (la gestion publique, la mesure de l'efficacité brute...) et des principes beaucoup plus « mous » (la sociologie des organisations, la philosophie politique, la sagesse pratique...).

Le poppérisme aménagé par Lakatos nous convient donc parfaitement. Notre programme peut se construire autour de l'hypothèse qui sera notre **noyau dur**<sup>68</sup> :

« <i>Le management public sans la philosophie politique est aveugle, la philosophie politique sans le management public est impuissante</i> ».
--

Nous sommes conscient qu'il s'agit d'une croyance, une hypothèse formulée par abduction que nous considérons *a priori* comme empiriquement irréfutable, voire *méta-physique* au sens étymologique du terme. Nous partageons avec Popper et Lakatos la conviction qu'il n'y a pas de progrès dans la recherche sans un engagement métaphysique initial, sans y voir, comme le fait Jacques Sapir, une dimension religieuse qui le mettrait à l'abri de la discussion et de la raison. L'objet de la construction du programme de recherche est celle des « hypothèses protectrices » qui devront être soumises à des tests empiriques. Si la muraille de nos hypothèses protectrices s'effondre sous le choc des tests empiriques, nous en serons réduits à abandonner notre noyau dur, sous peine de sombrer dans l'idéologie c'est-à-dire

---

<sup>68</sup> Sur la méthodologie de Lakatos voir note <sup>20</sup>. Le noyau dur de Lakatos coïncide avec la notion schumpétérienne de « vision » dans l'histoire de l'économie, soit « l'acte cognitif pré analytique qui fournit la matière brute pour l'effort d'analyse ».

---

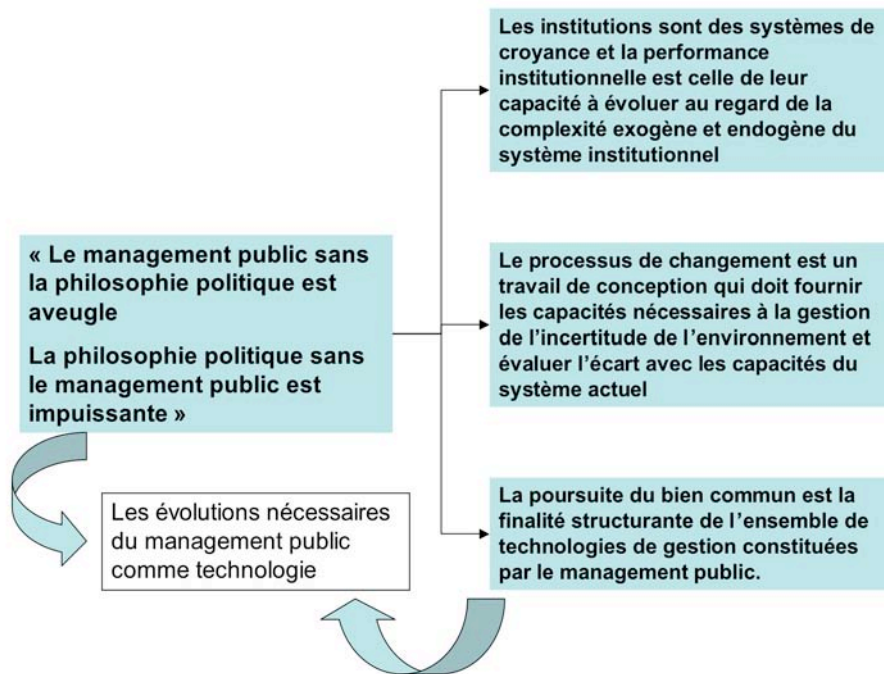


nous couper du réel et nous priver de toute capacité d'action, ce qu'ont fait, à leur manière, tant l'économie néoclassique que le marxisme.

Nos **hypothèses protectrices** sont donc :

- Les institutions sont des systèmes de croyances et la performance institutionnelle est celle de leur capacité à évoluer au regard de la complexité exogène et endogène du système institutionnel.
- Le processus de changement est un travail de conception qui doit fournir les capacités nécessaires à la gestion de l'incertitude de l'environnement et évaluer l'écart avec les capacités du système actuel
- La poursuite du bien commun est la finalité structurante de l'ensemble de technologies de gestion constituées par le management public.

Cet ensemble de technologies s'actualise en fonction de l'évolution des hypothèses et de la formulation du noyau dur (Figure 12).



**Figure 12 : Le noyau dur et les trois hypothèses du programme de recherche**

Ce programme se structure en deux axes : celui de la compréhension – qui est celui des hypothèses protectrices – et de celui de l'action (Tableau 4).

Sur l'axe de la compréhension, nos hypothèses nous font progresser de la modélisation de la complexité endogène et exogène à la validation des finalités, en concevant les processus de changement.

L'action, dans une perspective évolutionniste, forge l'environnement physique et d'artefacts institutionnel qui structure l'action humaine. Il s'agit ensuite de gérer ce que North appelle le processus d'efficacité adaptative des institutions et de se doter d'outils du management public appropriés.

a) *Première hypothèse : Les institutions sont des systèmes de croyance et la performance institutionnelle est celle de*

*leur capacité à évoluer au regard de la complexité exogène et endogène du système institutionnel.*

Le changement est au départ exogène : c'est l'environnement qui change, de manière qui peut être indéterminée, surprenante, déconcertante. Il met en porte-à-faux le système de croyances dominant qui perd sa capacité à agir sur les effets induits. Sapir (2006) cite le cas de l'URSS comme archétype d'échec institutionnel. L'URSS a été efficace sous la NEP car le nouveau modèle institutionnel brisait les blocages du système féodal, puis régresse dans les années staliniennes pour se situer dans la moyenne de croissance des pays occidentaux dans les années 1955-1975 pour se montrer incapable, dans toutes ses dimensions<sup>69</sup>, de faire face à la fin du paradigme techno-économique de la production de masse. Le système de croyances à la base des institutions de l'URSS était basé sur le déterminisme historique qui induit une conception totalement ergodique du monde. Le totalitarisme affaiblit donc l'Etat en ce qu'il l'empêche de renouveler le système institutionnel. Car le changement n'est pas qu'exogène : l'environnement, nous l'avons vu, est de plus en plus constitué d'artefacts qui sont des créations humaines et la traduction du système de croyances dominant.

La démocratie, la libre expression des citoyens est donc une condition première de cette remise en cause du système de croyances dominant. Mais il ne suffit pas : l'effondrement de l'URSS a été un effondrement de toute forme d'Etat pour s'en remettre aux seuls mécanismes du marché avec les conséquences que l'on connaît. Cet effondrement institutionnel a été d'autant plus brutal que la fin du communisme s'est caractérisée par l'abandon de tout idéal civique qu'il avait pu avoir à ses moments héroïques au profit du cynisme et du désabusement.

Il y a donc bien un « moment » pendant lequel un système institutionnel est consistant et celui où il devient instable. C'est ce que Pocock (1975), inspiré par Skinner, a appelé le « moment machiavélien » pendant lequel une république peut exister, animée par des citoyens actifs et celui où, confrontée aux attaques de la *fortuna*, elle ne trouve plus en son sein et en celui de ses dirigeants suffisamment de *virtù* pour survivre.

Cette première hypothèse peut être testée au travers de deux questions de recherche :

**1. Quel est le lien entre le système de croyances dominant et le changement ?**

Comment un système de croyances résiste-t-il aux assauts de la réalité ? Nous ne sommes pas ici dans le domaine de la critique des théories scientifiques au sens poppérien ou même khunien, mais dans l'analyse de la dynamique des systèmes capables de renforcer leur capacité d'homéostasie en se coupant du réel. De la délicate formule de Jean-paul Sartre « tout anticommuniste est un chien » au refus des journalistes « de référence » d'admettre le génocide Khmer rouge, nous avons chez les intellectuels français<sup>70</sup> un bel exemple d'incapacité

---

<sup>69</sup> Le démographe Emmanuel Todd avait annoncé l'échec du modèle soviétique à la lecture de l'inversion des courbes de diminution de mortalité infantile.

<sup>70</sup> Nous sommes ici forcés d'adopter la dichotomie manichéenne entre les « bons » intellectuels, forcément de gauche, et les « méchants », Raymond Aron et bien d'autres, qui avaient perçu, analysé, expliqué et prédit l'évolution du phénomène, mais en pure perte.

---

radicale à toute remise en cause, si ce n'est en adoptant la posture radicalement inverse – le libertarisme exacerbé – mais qui repose sur les mêmes fondamentaux philosophiques comme Lasch l'a si bien analysé.

De quoi est donc composé un système de croyances et qu'est-ce qui le fait changer? Il y entre des éléments de psychologie sociale, des éléments religieux – ou de culture religieuse -comme l'a montré David Landes, des paradigmes et des controverses scientifiques à la Khun, des enjeux de pouvoir, de la « lutte des places » et quantité d'autres facteurs individuels. La recherche ouverte par Aoki nous invite à explorer plus avant le moment où les croyances en tant que système changent parcequ'elles entrent en état de « déséquilibre cognitif ». Quels sont les inducteurs et les freins, quelle masse critique de changement au niveau des parties faut-il pour que le tout change ? Quel est le rôle des idées ? Quentin Skinner nous invite à regarder l'histoire des idées – que les économistes du courant dominant se refusent à considérer (Blaug, 2001)<sup>71</sup> - autrement que comme un travail d'antiquaire pour « découvrir les richesses souvent négligées de notre héritage intellectuel et de les exposer de nouveau à notre regard » (2000 :76).

## 2. L'innovation organisationnelle comme support de l'évolution du système de croyances

Si le temps long du mouvement des idées a sa dynamique autonome, nous avons vu combien l'innovation organisationnelle était porteuse de connaissance nouvelle et d'acquisition de sagesse pratique, de *phronesis*. Une réflexion sur le management public détachée de la contingence de la gestion des organisations risque fort de tomber dans le sophisme. Les organisations sont des sédimentations d'histoire des idées et des croyances qui les ont animées. Elles permettent d'appréhender de manière fine les questions de dépendance de sentier, de système d'intelligence stratégique, de diversité de modèles. Faire rétroagir cette expérience sur l'évolution des idées dominantes est un enjeu stratégique puisqu'il s'agit de percevoir quand apparaît un besoin d'évolution et sous quelles contraintes il peut s'opérer. L'expérience pratique est également un lieu de formation pour les élites et de constitution de compétences nouvelles qui vont accroître le stock de capital cognitif. Comment faire pour que cette connaissance et ces compétences nouvelles se diffusent ? Les auditions parlementaires, les systèmes de reddition de comptes, les audits, la gestion par les résultats, etc. ne font véritablement sens que si ces pratiques nouvelles du management public permettent de fluidifier cette diffusion.

*b) Seconde hypothèse : Le processus de changement est un travail de conception qui doit fournir les capacités nécessaires à la gestion de l'incertitude de l'environnement et évaluer l'écart avec les capacités du système actuel*

Dans sa fresque sur la constitution du monde moderne, C. A Bayly montre que le changement ne peut se réduire à une seule cause et que « la clé se trouve dans les changements en chaîne qui résultèrent de l'interaction de tous les changements politiques, économiques

<sup>71</sup> « No History of Ideas, Please, We're Economists », Blaug, 2001

*et idéologiques survenus à un grand nombre de niveaux différents* » (2006 :535). Ces changements ont conduit un double mouvement d'uniformisation du monde et d'accroissement de sa complexité. Uniformisation, car quelles que soient les prétentions de l'idéologie libérale c'est la rationalité wébérienne, celle des administrateurs et des comptables, qui l'a partout emporté. Complexification, car l'ouverture de la communication a mis en interconnexion les intérêts convergents et divergents des nations qu'elles tenteront de réguler par la mise en place d'une multitude d'organisations internationales. Mais en août 1914, ce système devient totalement turbulent. Dans son histoire de la première guerre mondiale, John Keegan montre comment, à partir de causes somme toute futiles, le monde basculera dans un conflit qui ne sera pas seulement inutilement meurtrier mais sapera les fondements mêmes de la croyance dans le progrès qui était à la base du monde moderne pour nous faire entrer, selon l'expression de Max Gallo, dans une « crise de longue durée » dont nous ne sommes pas encore sortis. Le mois d'août 1914 est une crise des systèmes d'information et de décision publiques. Les premières opérations militaires sont une crise du rationalisme confronté à une technologie qu'il ne maîtrise plus. Dans cette guerre, tout a été joué dans les quarante premiers jours avec l'échec du plan Schlieffen, merveille achevée de la rationalité sur la carte qui échoue sur le terrain. Le reste n'est que l'histoire de l'impossibilité de sortir d'un système infernal que plus personne ne contrôle.

Notre programme de recherche devra donc se pencher sur le changement à la manière de Herbert Simon, comme sur un travail de conception et de modélisation de la complexité, autour de deux thèmes : l'intégration de l'incertitude et la prise de conscience de l'inadaptation d'un système institutionnel.

### **1. L'intégration de l'incertitude :**

La prise de conscience de l'inadaptation d'un système institutionnel nous conduit tout d'abord à rejeter l'hypothèse du législateur omniscient : soit il y a un législateur omniscient qui a « la solution », soit il n'y a pas d'incertitude. Le despotisme éclairé serait alors, par nature, le meilleur régime politique, le problème étant que dans un monde incertain on pourra toujours garantir le despotisme mais jamais l'éclairage.

Si le législateur n'est pas omniscient, il a deux possibilités d'action : d'une part les activités de prospective qui tentent d'identifier les ruptures et de bâtir les scénarios alternatifs, d'autre part la démocratie comme moyen de faire apparaître des signaux faibles de perte de sens des institutions puis d'offrir un contre-pouvoir à un système institutionnel qui tourne sur lui-même. Prospective et débat public peuvent converger pour amplifier la prise de conscience si le processus est animé par des élites vertueuses, ce que nous avons appelé le « déclinisme » dont nous avons étudié plusieurs cas (IAE).

Or, il est frappant de voir comment l'Etat, à tout le moins en Europe et plus particulièrement en France, se dépouille de ses outils de prospective centrale, celle de la prospective politique comme le fut le Commissariat Général du Plan au moment précis où le changement de paradigme socio-économique requerrait au contraire un effort accru de prospective. Jacques Sapir (2006) y voit une conséquence de la nouvelle trahison des clercs qui conjuguent préservation de leur position et fuite en avant dans les mythes positivistes de l'euro-libéralisme. Sapir rappelle que la démocratie repose sur deux principes : l'un procédural qui suppose deux conditions

soient réunies : que les décisions puissent être appliquées et que les compromis ne portent que sur les procédures qui organisent le jeu politiques, en aucun cas sur le résultat. Nous l'avons clairement vu dans le rôle du débat public : il est vidé de sens si le résultat est fixé à l'avance ou si la procédure induit un résultat. Le second principe est substantiel : la démocratie ne peut être qu'un espace de controverses au sens où nous l'avons plus haut. Dans la controverse, des intérêts légitimes ou illégitimes se confrontent, divergent et convergent, faisant apparaître les points clés d'arbitrages qui interrogent les valeurs fondamentales de la société.

Cela nous ramène aux questions de la philosophie politique : celle de la légitimité substantielle, celle de la capacité à servir le bien commun, et celle de la légitimité procédurale qui suppose que le corps politique soit défini et la souveraineté garantie sans laquelle la notion même de décision publique disparaît. Nous y reviendrons dans notre troisième hypothèse.

## 2. Comment s'opère la prise de conscience ?

Le problème principal sur lequel nous butons est sans doute la résistance des systèmes de croyances. Nous avons étudié le rôle des crises dans la prise de conscience des besoins de rupture et dans le cycle de résilience des organisations (IAE, Rochet 2004), mais en constatant le peu d'influence que ce processus d'apprentissage avait sur l'évolution des idées dominantes. Le chercheur canadien Daniel Cohn (2006) se penche sur le faible rôle qu'a la recherche académique sur les prescripteurs publics, à la différence des consultants sur les chefs d'entreprise. Il y voit une faiblesse dirimante : la non-prise en compte du contexte par le milieu académique qui en reste à des recommandations intemporelles alors que la décision publique est toujours contextualisée. Il y voit le rôle critique d'un « troisième cercle » celui des conseillers politiques, des *think-tanks*, des réseaux. C'est ce qui a fait le succès des idées proposées par l'économie néoclassique : un ensemble cohérent d'idées et de pratiques, élégantes par leur démonstration mathématique, d'autant plus faciles à appliquer qu'ayant prétention à l'universalité elles ne se soucient guère du contexte.

Jacques Sapir, membre du mouvement « post-autiste » qui s'oppose à la domination de l'économie néoclassique à l'université, résume en un ouvrage accessible (2006) l'ensemble des avancées scientifiques qui ruinent les assertions de l'économie néoclassique. Mais comment l'accumulation d'évidences scientifiques (et d'échecs pratiques) peut-elle produire un changement dans les idées dominantes ? **Comment se construit un leadership intellectuel ?** Nous avons là toute la distance qui sépare le monde 3 de Popper, celui des vérités scientifiques, des changements de paradigme « à la Thomas Khun ». Si le management public veut accroître sa fonction prescriptive et contribuer à la prise de conscience de l'obsolescence des institutions comme systèmes de croyance, il doit donc créer ce « troisième cercle » qui rapproche la recherche académique de la décision publique.

Autre champ de recherche pour la prise de conscience, la compréhension et la modélisation des processus d'apprentissage collectif. Le constat d'une réalité et sa traduction en concepts opérationnels suppose un travail de modélisation qui ne peut nous être fournies ni par le positivisme pur (le semblable infère le semblable) ni par l'approche hypothético-déductive du positivisme logique (un modèle théorique abstrait peut toujours se vérifier moyennant l'application de la clause *ceteris paribus*<sup>72</sup>). Un modèle

<sup>72</sup> « Toutes choses égales par ailleurs »

n'est certes pertinent que dans un cadre limité qui impose le recours à une clause *ceteris paribus*, c'est donc sur la définition de cet effet de contexte que doit se porter notre effort. **L'effet de contexte** (*framing effect*) peut être défini comme la perception subjective par un décideur de la relation entre ses décisions, leurs risques et leurs impacts. Ce contexte est partiellement déterminé par la formulation du problème posé et par le contexte culturel (croyances, normes, institutions informelles...) et personnel (le caractère) du décideur. L'effet de contexte fait varier les préférences qui président à la décision. Les travaux de psychologie expérimentale ont montré qu'il se combinait à l'**effet de dotation** (*endowment effect*) qui est la perception de la capacité réelle de la décision de peser sur notre destin. Cette approche remet en cause les théories du choix rationnel et du *public choice* qui sont à la base du modèle dominant. Dès lors, nous ne pouvons plus prétendre que ce qui est efficace est juste, que ce qui procède d'un choix supposé rationnel de l'acteur est efficace. Nous sommes renvoyés à une nécessaire controverse sur les finalités de l'action<sup>73</sup>.

***c) Troisième hypothèse : La poursuite du bien commun est la finalité structurante de l'ensemble de technologies de gestion constituées par le management public.***

Nos précédentes analyses et hypothèses nous conduisent à rejeter le « véritable spectre qui hante l'économie politique et une partie de la sociologie depuis plus d'un siècle : les hypothèses sur le comportement rationnel des acteurs » (Sapir 2006 :110). Celles-ci sont basées sur le paradoxe de Condorcet, reformulé par Kenneth Arrow : Pour Condorcet, il n'existait pas de système simple assurant la cohérence des choix des acteurs. Arrow démontre qu'il n'existerait pas de système du tout assurant la cohérence, hormis celui - non démocratique - où un dictateur seul imposerait ses choix à tout le reste de la population. Le courant dominant propose de pallier cette incohérence par l'instauration de marchés permettant à la fonction d'utilité individuelle de jouer son rôle et de parvenir à l'optimum de Pareto. Mais Arrow lui-même démontre l'impossibilité pour l'acteur de parvenir à l'exercice des anticipations rationnelles fondées sur une rationalité parfaite. Arrow se rallie à l'hypothèse d'Herbert Simon d'une rationalité limitée qu'il combine avec l'existence irréductible de marchés incomplets<sup>74</sup> (Arrow,2000).

Pour la décision publique cela implique l'abandon de l'agglomération des fonctions d'utilité (l'optimum économique étant également un optimum social pour Pareto) comme le propose l'individualisme méthodologique. La bonne décision ne peut être alors recherchée seulement par des critères techniques ou de légalité de type « bonne gouvernance ». Elle nécessite d'interpeller les finalités de la société politique : il nous

---

<sup>73</sup> Un sujet de débat auquel nous avons été confrontés entre travaillant avec les Sapeurs pompiers est « faut-il éteindre la forêt corse ? » dès lors qu'elle n'a aucune valeur économique et que les incendies y sont déclenchés par ses propres usagers ? Les professionnels de terrain éclairent leur jugement par l'analyse de l'impact de ces feux de forêts (faible économiquement, absence de dangerosité pour les habitants) et son coût, notamment en dangerosité d'intervention qui risque la vie de pilotes de canadiens et va mobiliser des moyens qui vont faire défaut ailleurs. La décision d'intervention est ici politique et non le fruit d'une quelconque rationalité immanente. C'est typiquement un sujet qui devrait être soumis au débat public à la lumière du principe de responsabilité et de l'attitude envers les biens collectifs.

<sup>74</sup> Le contrat de travail est un exemple de marché incomplet en ce que le salaire ne reflète jamais la productivité marginale du travail du salarié.

---

faut revenir au critère de légitimité de la décision publique et ne pas en rester au seul critère de légalité fondée sur la rationalité et les procédures.

### 1) Le management public comme science morale

Nous avons soutenu que le bien commun était une réalité émergente du débat public et des controverses démocratiques animées par la *virtù* du chef. Cela nous conduit à interroger l'existence de méta-normes immanentes. Nous avons vu l'impasse où Hayek s'était engagé avec sa conception d'un droit à l'abri des contingences humaines. Mais cela veut-il dire qu'il n'y a pas de méta-normes ? Nous sommes ici en désaccord avec Jacques Sapir pour qui toute méta-norme, toute métaphysique ne peut être que religieuse et donc existant en dehors de la société, donc non démocratique par essence. Que ce soit chez les philosophes politiques romains puis néo-romains, chez les humanistes de la Renaissance issus du thomisme il y a des méta-normes qu'il s'agisse des vertus politiques, des vertus théologiques ou du droit naturel thomiste qui inspirent le droit positif et la décision publique. La république, rappelle J-F. Spitz, suppose une transcendance, mais qui n'a rien de religieux. La transcendance vient de l'existence de valeurs civiques qui font que le bien commun est supérieur à la somme des biens individuels. La construction du monde moderne, telle qu'elle ressort clairement des travaux de Pocock et de Bayly, se fait par un débat sur la place des vertus civiques et le conflit possible entre développement industriel et commercial et république vertueuse, et cela dans le monde entier, comme le montre avec brio Bayly.

Ces valeurs civiques sont en nombre limité et n'ont pas un caractère religieux. Même parmi les vertus théologiques – la foi l'espérance et la charité - saint Paul nous dit que celle qui ne s'éteint jamais c'est la charité (*caritas*, qu'il est plus approprié aujourd'hui de traduire par « amour ») qui ne s'éteint jamais<sup>75</sup> et ne se réfère pas à l'adhésion à une croyance religieuse. Les méta-normes viennent à la fois du haut – la transcendance – et du bas – leur libre expression par le débat public. Chez les philosophes politiques, des Romains à Tocqueville, le nombre des vertus civiques est limité, le débat porte sur leur hiérarchie notamment sur le rapport entre justice, liberté et égalité. C'est la mise en contexte de ces valeurs et leur interprétation pour définir la « bonne décision publique » qui fait sens et est l'illustration pratique de la tension entre Athènes et Jérusalem qui est au cœur de l'oeuvre de Léo Strauss.

Dans tous les nombreux débats publics, ateliers et de résolution de problème que nous avons eu l'occasion d'animer, les valeurs qui émergent sont en nombre limité. Sauf perversion des systèmes de valeurs, il est peu probable que du débat émergent comme valeurs dominantes l'injustice et l'oppression des plus faibles. Ce qui compte n'est donc pas un débat intemporel sur les valeurs, dégagé de toute portée pratique – ce que nous avons reproché d'être aux débats actuels sur « l'éthique » qui n'est plus qu'un pansement à mettre sur les dégâts causés par la soumission de la décision publique à la supposée rationalité de *l'homo economicus* – mais une mise en contexte de ces valeurs sur une décision pratique. Cette approche ne s'oppose nullement, bien au contraire, à celle de Jacques Sapir pour qui « une approche réaliste de la question de la démocratie identifie donc une tension majeure entre la nécessité cognitive d'établir des principes universels et l'impossibilité de les supposer formés en abstraction des contextes » (2006 :114). C'est

<sup>75</sup> Saint Paul ; Epître aux Corinthiens. Le Christ en croix fait l'expérience de la perte des deux premières vertus théologiques (« Père, pourquoi m'as-tu abandonné ? ») mais pas de la troisième, l'amour (« Pardonnez leur car ils ne savent pas ce qu'ils font »).

bien la contextualisation et le processus de mise en contexte par l'appropriation par le débat et la controverse démocratique qui fait sens. La reconnaissance de valeurs civiques intemporelles n'est donc pas de nature religieuse mais est au contraire une invitation à la controverse et à l'exercice de la *phronesis*. Se priver de ces références – ce qui serait la conséquence d'assimiler toute valeur transcendante au religieux – le débat historique dans la construction des sociétés modernes le montre, nous laisserait désarmé face à la présentation du rationalisme positiviste à soumettre nos destins au déterminisme des supposées « lois de la nature ».

## 2) Comment lier management public et philosophie politique ?

Nous avons décrit le processus d'innovation institutionnelle comme résultant de jeux entre le centre et la périphérie des acteurs décentralisés, d'interactions entre les élites et le peuple, à la base de l'apprentissage collectif. La question de la légitimité des décisions prises prend le pas sur la rationalité comme critère de la bonne décision. Nous reprenons la proposition de Jacques Sapir (2005) d'adapter la distinction de Herbert Simon entre *rationalité substantielle* (qui parvient à prendre la bonne décision) et *rationalité procédurale* (qui définit les procédures pour parvenir à une décision satisfaisante compte tenu de la rationalité limitée des acteurs) – qui est la recherche du bien commun.

La **légitimité substantielle** est fondée sur les valeurs. Pour Jacques Sapir, la légitimité substantielle renvoie, tout comme la rationalité substantielle de Herbert Simon, à un principe de légitimité absolue qui serait de nature théologique, ou alors qui se limite aux décisions « dont la totalité des conséquences sont raisonnablement prévisibles » (Sapir, 2005 :417). Cela pose deux questions :

- 1) Poursuivons tout d'abord notre critique de l'assertion de Sapir, dans son souci de ne pas tomber dans l'aporie de Hayek, selon laquelle la métaphysique est fatalement de nature théologique. Julien Benda, le critique le plus radical de « la trahison des clercs » raliés au positivisme rationaliste, dénonçait cette dérive qui a amené les clercs à vouer « au mépris des hommes la poursuite de biens proprement spirituels, des valeurs non pratiques ou désintéressées. (...) On a vu ceux qui durant vingt siècles, avaient prêché au monde que l'Etat doit être juste se mettre à proclamer que l'Etat doit être fort et se moquer d'être juste »<sup>76</sup> Et Benda de condamner la dérive de la modernité vers la « politique expérimentale » qui prétend se fonder de manière scientifique, inductive en fait, sur l'expérience. Le rejet des valeurs de l'universel au profit du particulier incite les clercs emportés par le « romantisme du positivisme » à considérer que l'homme est tel qu'il est et « qu'on ne le changera jamais ». « Le clerc moderne aura fait ce travail assurément nouveau : il aura appris à l'homme à nier sa divinité » (id. p. 266), avec pour conséquence le mépris total pour l'individu et sa liberté au nom de la soumission à la politique conçue comme une science. La *méta – physique* est ici, chez Benda, à prendre dans son sens strict : ce qui est au-dessus du monde physique et concerne les valeurs de ce qui fait la bonne société, et non le religieux inaccessible à la raison humaine et lui imposant ses lois.

---

<sup>76</sup> « La trahison des clercs », Julien Benda, Hachette Pluriel, 1977, p. 248



- 2) La légitimité substantielle ne concerne-t-elle que les décisions dont les effets sont prévisibles, soit les phases ergodiques de la vie des sociétés ? Cela exclurait tout jugement de valeur sur la prise de risques dans les phases non-ergodiques, ce qui est précisément le rôle du politique : « *d'où l'intérêt et l'urgence pour la société post-moderne du risque de rénover ou de découvrir des institutions démocratiques de procédures d'examen, de décision, de jugement des modalités et des conséquences de prise de risques* » (Padioleau, 2003 : 44). En pratique, la légitimité substantielle pose la question de l'évaluation des conséquences de la décision publique, conséquences prévisibles dans les phases d'ergodicité temporaire, conséquences non prévisibles dans les phases de non-ergodicité et qui supposent une acceptation du risque irréductible lié à la décision publique.

La **légitimité procédurale** : Jacques Sapir identifie trois principes de cette légitimité procédurale que nous pouvons reprendre pour redéfinir le cahier des charges du management public :

- *La responsabilité* : nul ne peut prendre une décision ou contrôler une décision sans assumer la responsabilité des effets de cette décision. Ce principe permet de lier liberté individuelle de décider en participant au processus décisionnel et contrôle social sur les conséquences de ces décisions. Pour le management public, il s'agira d'organiser l'imputabilité des décisions et des actes de gestion à tous les niveaux pour permettre l'exercice de ce principe.
- *La liberté d'organisation* : le choix d'un mode d'organisation et d'un principe de régulation sociale reste sujet à nos capacités de perception imparfaite des conséquences de nos décisions et de l'évaluation des risques. La gestion ne doit donc définir que des modalités de mise en oeuvre et non des principes intangibles comme « service public implique gestion par l'Etat » ou, à l'inverse, « le recours à la concurrence est par principe supérieur à la gestion publique ».
- *L'égalité d'accès à la décision* : le management public doit intégrer l'approche par les capacités d'Amartya Sen en veillant à ce que chaque membre de la collectivité puisse effectivement participer à la prise de décision et en contrôler la mise en oeuvre selon les deux principes précédents. Les perspectives ouvertes par la « démocratie électronique » doivent ainsi être regardées non pas comme un outil miracle qui résoudrait par lui-même le problème de la participation à la décision, mais comme une opportunité de repenser les pratiques sociales afin de permettre à chaque membre de la collectivité de participer. L'exemple de référence est ici Muhammad Yunus au Bangladesh qui fait des technologies de l'information l'occasion, dans une architecture globale d'intervention, de rechercher des solutions de rupture pour la sortie de la pauvreté qui repose sur un processus éducatif et participatif, adapté au contexte des « plus pauvres parmi les pauvres ».

**Tableau 4 : le programme de recherche**

Champ d'action	Modéliser la complexité	Concevoir les processus de changement	Valider les finalités
L'environnement physique et d'artefacts institutionnels	Observer pour comprendre : Quel est le lien entre le système de croyances dominant et le changement exogène ? Le système de croyances est-il approprié à la modélisation d'un monde non-ergodique ?	Intégrer l'incertitude : Identifier les incertitudes gérables par le système de croyances dominant et son besoin d'évolution Comment l'expérience empirique fournit-elle les éléments de besoin d'évolution ?	Le management public comme science morale : Quelle autonomie du politique pour valider la conception du bien commun ? Quel lien entre management public et philosophie politique : légitimité substantielle et procédurale ?
L'évolution institutionnelle	Comment l'innovation organisationnelle permet-elle d'accumuler les connaissances nécessaires à l'évolution du système de croyances ? Modéliser les capacités d'évolution en intégrant la dépendance de sentier	Comment s'opère la prise de conscience de l'inadaptation d'un système institutionnel ? Identifier les temporalités d'évolution, somatiques et génétiques Modéliser les processus d'apprentissage collectif	Comment le management public peut-il contribuer à l'évolution du système de croyances des élites ? Comment l'esprit civique peut-il fonder les institutions informelles ? Concevoir le modèle de décision publique approprié à un monde non-ergodique
Les nouveaux outils du management public	Les arts pratiques de l'action publique dans un monde complexe et incertain Nouvelles logiques et métriques de la performance		



## Conclusion :

Dans l'actuelle ligne de démarcation, entre le libéralisme positiviste des néoclassiques et l'interventionnisme étatique, il est en pratique impossible de relier le « quoi » et le « comment » de la réforme. Le positivisme radical pose le « quoi » comme une vérité scientifique qui refuse d'être questionnée. Le « comment » se réduit alors à la « pédagogie », à l'application de recettes, voire à une « révolte des élites », pour reprendre les termes de Christopher Lasch, contre le peuple considéré comme « réactionnaire », poussant à la tentation de « changer de modèle social », phénomène courant parmi les élites françaises, friandes de masochisme national et toujours en quête de « modèles ».

Quand le « quoi » parvient à une analyse construite et cohérente, par conceptualisation de l'analyse empirique, il butte sur la mise en œuvre, tant le refus de remise en cause des croyances attachées au « comment » est fort. La question des violences urbaines, amplement documentée tant par les rapports administratifs, de la police, de travaux de sociologues détachés de la pensée dominante (Xavier Raufer, Sébastien Roché, Dominique Monjardet...), en est l'illustration. On sait ce qu'il faudrait faire, mais on ne le fait pas parce qu'il est impossible, du point de vue des élites, de remettre en cause le système de croyances dominant qu'elles ont elles-mêmes bâti.

Lier le « quoi » et le « comment » suppose donc d'en revenir aux fondamentaux de la philosophie politique classique dont nous avons montré la pertinence pour gérer et décider dans l'incertitude et l'indétermination qui sont les traits dominants de notre époque, contrairement aux présupposés du courant dominant. Si le questionnement straussien sur la « bonne société » reste un fondamental, le management public ne peut se satisfaire de la posture contemplative qu'il pourrait induire et doit se poser la question des vertus civiques en action dans la recherche du bien commun, soit la confrontation de la *virtù* et de la *fortuna*, sous la direction éclairée de la *phronesis*.

### **A. La performance revisitée : vers de nouveaux arts pratiques de l'action publique**

Cela nous conduit à mettre en avant le besoin de nouveaux *arts pratiques de l'action publique*, pour reprendre la formule de Jean-Gustave Padioleau

(2003) : la **gestion dans l'incertitude**, la **prise de risques**, la **résolution de problèmes**, l'**apprentissage collectif**, le **pilotage stratégique**, le **débat public**,...

Ces arts pratiques ne sont pas des recettes, les « bonnes pratiques » de la « nouvelle gestion publique », mais de la connaissance empirique, au sens de Mokyr, qui ne peut être disjointe de sa base épistémologique :

*« Plus la connaissance utile managériale (Ch. Barnard, H. Simon, J. March, H. Mintzberg, et al.) maîtrise et intègre des épistémologies de l'économie, de la sociologie ou de la psychologie, plus les connaissances prescriptives des Arts Pratiques apparaissent pertinentes et durables » (Padioleau, 2003 :21)*

Développer des arts pratiques en management public nécessite un travail permanent sur la base de connaissance. A défaut, ils se figent en « bonnes pratiques » universelles dans la plus pure tradition positiviste, voire en idéologie, produisant ce que Padioleau appelle le « *réformisme conservateur pervers* » qui oublie le lien entre un mode opératoire et le processus de résolution de problèmes qui l'a généré. Ainsi la privatisation, qui peut être une solution d'un problème spécifique à un moment donné peut apparaître comme un bon principe en soi de caractère universel. Ce qui fut le cas du réformisme de Margaret Thatcher en Grande-Bretagne. Ses premières réformes furent réellement des réformes qui inversèrent une pente qui conduisait son pays à la paralysie progressive. Casser une bureaucratie devenue improductive par la privatisation peut être une solution qui ne fait pas pour autant de la « privatisation » une « bonne pratique » de management public. Ainsi la privatisation de *Railtrack* a été un échec retentissant, qui a coûté plus cher au Trésor britannique que la société publique *British Railways* et qui a été re-nationalisée implicitement par recapitalisation à l'aide d'émissions d'obligations garanties par l'Etat<sup>77</sup>.

L'oubli qu'un art pratique n'est qu'un art pratique, une *phronesis*, et n'est pas une vérité en soi mène à des erreurs radicales, car « *le réformisme conservateur pervers jumelle souvent les excès de la reproduction de pratiques standards et les démesures d'un rationalisme artificiel* » (Padioleau, 2003 : 166). Il est l'oubli du lien entre le « quoi » et le « comment » ou de ce que nous avons appelé (Rochet 2002, 2003, 2004, 2005) la différence entre « bien faire les choses » et « faire les bonnes choses ».

---

<sup>77</sup> The Economist « *Railtrack's bankruptcy, Blood on the tracks* » Oct 11th 2001

---

La « réforme de l'Etat » en France, nous l'avons vu, n'a toujours été, en pratique qu'une entreprise de réforme administrative, prétendant à sa rationalité propre, indépendamment de toute politique. De fait, si l'on s'en tient à la définition classique de l'Etat - le libre consentement à l'impôt par le Parlement, le monopole de la frappe de la monnaie et le monopole de l'exercice de la violence légitime - l'Etat n'existe plus en France, nonobstant la tentative de la LOLF de redonner un sens à l'autorisation parlementaire qu'est le vote du budget (Rochet 2004). Mais sa réussite suppose précisément de sortir d'une optique strictement gestionnaire pour restaurer la capacité délibérative du politique.

Herbert Simon nous fournit une autre vision du lien à bâtir entre arts pratiques et politique :

*« L'idée d'objectifs finaux n'est pas cohérente avec notre capacité limitée de prédire ou déterminer le futur. Le résultat réel de nos actions est d'établir les conditions initiales pour les prochaines étapes de l'action. Ce que nous appelons objectifs « finaux », ce sont en fait des critères de choix des conditions initiales de ce que nous laisserons à nos successeurs » (Simon, 2004 :290)*

L'objectif final ne peut être qu'une idée, une vision qui se concrétise au fur et à mesure que l'on progresse, par itérations successives, dans un processus de résolution de problème. Dans cette optique, la politique n'est plus l'art de concevoir des cités idéales, mais d'être en chemin pour progresser, par apprentissage, dans la concrétisation de l'idée. **Elle ne porte plus sur la définition précise des objectifs finaux, mais sur les critères de choix de la décision publique**, dans un environnement incertain et à risques. Ces critères de choix sont fondamentalement politiques, pour apprécier le bon et le mauvais et parvenir à la décision adéquate. Ainsi, le processus de débat public, par itérations entre l'intérêt individuel et l'intérêt général, permet de faire émerger une vision du bien commun qui peut fonder la légitimité et la pertinence d'une décision publique.

Arts pratiques et politique apparaissent comme deux grands processus stochastiques, ainsi que Gregory Bateson définissait le changement, *« partiellement en interaction et partiellement autonomes : l'un, situé à l'intérieur de l'individu, s'appelle apprentissage ; l'autre, fonctionnant par l'hérédité, pour une population, s'appelle l'évolution. L'un s'étend sur une seule vie, l'autre sur des générations de multiples individus. »* (Bateson, 1984 :153).

Ces « arts pratiques stochastiques », comme les définit Padioleau, ont deux sources : la sagesse pratique accumulée, la *phronesis*, et de la connaissance conjecturale qui fait face à des situations nouvelles, la *métis* des Grecs, étudiée par Détéienne et Vernant. Dans une situation

de non-ergodicité, c'est bien sûr la *metis* qui sera la première sollicitée pour faire face aux situations ambiguës et déconcertantes (Baumard, 1996). Les arts pratiques « *combinent le flair, la sagacité, la prévision, la souplesse d'esprit, la feinte, la débrouillardise, l'attention vigilante, le sens de l'opportunité mais où toujours l'accent est mis sur l'efficacité pratique, la recherche du succès dans un domaine de l'action* » (Padioleau, 2003 :171).

Nous pouvons donc désormais lier le « quoi » et le « comment » par un *continuum* de processus de connaissance et d'action structuré par la poursuite du but politique : le bien commun. On peut reconfigurer le schéma de l'évolution de la connaissance de Mokyr (Figure 4, page 96) en un schéma de relations entre le type de connaissance à mobiliser par la décision publique et typologies des situations (Figure 13).

Face à une situation nouvelle, les généralisations abstraites de l'*épistémé* sont impuissantes, la sagesse pratique de la *phronesis* a besoin de s'enrichir à la source de nouvelles expériences qui se forgeront par l'exercice de la *metis*. Dans ce dernier cas, les technologies du management public sont de peu d'utilité. Ce dont le responsable a besoin c'est beaucoup plus d'instruction au sens où nous l'avons défini plus haut (page 131) que d'une formation technique à l'emploi des outils du management public qui ne font pas sens par eux-mêmes. La *metis* reste un art pratique largement lié au caractère, à la *virtù*, du responsable public. Mais une fois la situation sentie, le problème caractérisé comme tel peut devenir collectif et les arts pratiques peuvent devenir une pratique de l'agir public, une voie de constitution et de mise en œuvre de l'intelligence collective.

Dans la perspective de refonder le management public comme science morale, nous nous concentrerons dans cette conclusion sur trois blocs d'arts pratiques qui nous semblent être les briques de base de tout système public solide :

- Qu'est-ce qu'une bonne décision publique ?
- Comment stimuler l'innovation institutionnelle par la performance organisationnelle ?
- Quelle métrique pour la performance ?

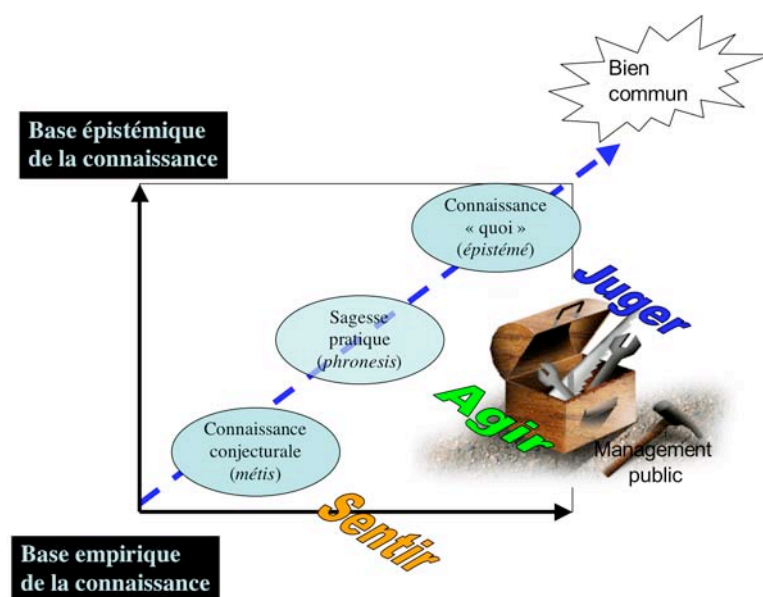


Figure 13 : Du « comment » au « quoi », lien action pratique et finalité lointaine

### A. 1. Qu'est-ce qu'une bonne décision publique?

Guy Peters souligne que « *Les gouvernements ont à coeur de proposer de «bonnes politiques»; toutefois, ils ignorent le sens de ce qualificatif laconique.* » (1996). La bonne décision publique peut se contenter d'obéir à des règles de formalisme, comme le débat parlementaire et la consultation des citoyens. Elle peut se contenter de respecter quelques règles de gros bon sens comme l'aptitude à résoudre le problème posé et être applicable. Ces définitions simplistes gagneraient à être prises en compte : qui a participé à une assemblée plénière du Conseil d'Etat connaît les propos acerbes de son ancien Vice-président, Renaud Denoix de Saint Marc, sur les « lois vides de sens » comme « le droit à l'air pur » ou sur la prolifération des clauses pénales dans les textes de loi, dont seulement 10% sont aujourd'hui appliquées en France.

Au-delà de ces critères basiques, la bonne décision est celle qui permet de « *déroger sensiblement au statu quo et de mettre en œuvre les modifications avec succès* » (Peters 1996) et donc de pouvoir faire un choix pertinent entre les stratégies progressives et les stratégies radicales. Mais il n'y a pas, souligne Peters, d'indicateurs de bonne politique. Les gouvernants doivent s'en remettre à leur intuition et à leur jugement.

Dans un environnement non complexe et stable, une bonne décision publique pourra résulter d'une démarche positiviste et utilitariste : une décision



publique sera guidée par le principe des trois « E », *Economie, Efficacité, Efficience*: nous en avons vu les limites et les impasses dès que l'environnement devient turbulent. La bonne décision publique se rapproche ici de la décision de gestion.

Dans la perspective évolutionniste où il s'agit d'équilibrer action sur l'environnement et évolution du système institutionnel, il faut remettre la politique au cœur du système décisionnel pour concilier poursuite de l'idée, du but lointain, arts pratiques de la gestion dans l'incertitude et apprentissage. Nous revenons aux classiques de la philosophie politique républicaine, l'art de conjuguer la *phronesis* (la sagesse pratique) face aux caprices de la *fortuna* (l'incertitude) pour agir en vue du bien commun (la *virtù*).

Cela nous conduit à **faire dépendre la qualité de la décision publique de son processus d'élaboration**, beaucoup plus que d'indicateurs externes de la bonne décision.

La première conséquence de l'introduction des principes de rationalité limitée et de non-ergodicité dans le pilotage stratégique des politiques publiques, est l'abandon du concept de « décideur » au profit de la conférence décisionnelle. Le « décideur » est un concept typiquement issu du positivisme logique. Il suppose un individu capable de parvenir à la « connaissance vraie » par le seul exercice de la raison, capable d'appréhender l'ensemble des faits. Cette posture n'est plus tenable et nous proposons de nous rapprocher d'un *decision making process* inspiré par H. Simon et basé sur des boucles heuristiques qui permettent de parvenir à des décisions éclairées par une construction progressive et partagée du modèle de représentation du problème, comme nous avons pu le tester dans les controverses socio-techniques autour du problème de la vache folle (page 139).

Ces conférences décisionnelles doivent intégrer l'exposé des enjeux définis par un homme politique tel que le définit Machiavel, capable de faire progresser le peuple dans le souci du bien commun – donc conjuguant la force et la vertu, *la virtù*- et la délibération d'acteurs décentralisés afin de mettre en tension enjeux locaux et enjeux globaux, perception des prises de risques et acceptation des responsabilités liées à la décision publique.

La « bonne décision » n'est plus le résultat d'un calcul d'optimisation de tous les paramètres, mais renvoie à une conception du bien commun, soit aux questions : « Quel est le pari et le risque que la société est prête à accepter sachant que toute décision comporte une part d'incertitude », et

---

« quels sont les nouveaux consensus sociaux à rebâtir » ? A partir de là, peuvent se prendre les risques quant à l'impact escompté d'une décision et quant à son coût de mise en œuvre.

La décision politique est donc une décision émergente qui procède d'un processus de résolution de problème. Elle émerge de l'exercice des arts pratiques confrontés à la poursuite du but lointain et au processus d'apprentissage de la prise de décision dans des environnements de plus en plus complexes. Nous entrons dans une dynamique évolutionniste de *transition vers des métasystèmes*, notion développée par Valentin Turchin<sup>78</sup> : au fur et à mesure que les artefacts que nous avons créés interagissent entre eux, ils créent des phénomènes complexes qui nécessitent l'émergence de métasystèmes de pilotage plus complexes. L'abandon de la culture positiviste qui imprègne les élites n'en est que plus urgente, car elle incite à vouloir piloter *la* complexité, et donc à vouloir la réduire, alors qu'il s'agit de piloter *dans* la complexité.

La décision publique peut dès lors être représentée comme une « trajectoire d'équité » où le « décideur public » a « *un rôle ambigu, partagé entre ses aspirations ontologiques et ses devoirs pragmatiques* » (Kéramidas, 2005). En conclusion de son importante thèse, Olivier Kéramidas montre que ces tensions peuvent être gérables en maîtrisant ces trajectoires d'équité qui se structurent entre une position normative ex-ante, des considérations pragmatiques *hic et nunc* et équilibrent trajectoire délibérée et trajectoire émergente.

## **A. 2. Comment stimuler l'innovation institutionnelle par la performance organisationnelle ?**

L'innovation organisationnelle du secteur public permet d'adresser des problématiques plus complexes que dans le secteur privé et d'identifier de nouveaux enjeux stratégiques comme nous l'avons vu dans le cas de la BNF (IAE). L'objet du management public peut donc être de garantir ces capacités d'innovation :

- en dégageant l'Etat des rentes et des sinécures des bureaucraties publiques, phénomène inhérent au secteur public qu'avait bien pointé Adam Smith, lié à la longueur des *feedbacks* de l'action

---

<sup>78</sup> « The Phenomenon of Science, a cybernetic approach to human evolution » Valentin F. Turchin

publique et la difficulté d'évaluation des conséquences des décisions publiques ;

- en développant un corpus de pratiques managériales, les *Arts pratiques*, qui soutiennent l'innovation organisationnelle.

Le management public peut trouver ici son terrain d'excellence en identifiant les terrains où l'innovation organisationnelle sera la plus forte au regard des enjeux de politique publique.

Ainsi, la décision d'externaliser l'expertise de l'Etat en matière de sécurité sanitaire par le Directeur général de la santé Jean-François Girard a représenté une rupture dans le paradigme wébérien de l'administration française : en apparence, il apparaissait suicidaire pour le directeur d'une grande administration technique de se défaire de son expertise si l'on en reste à une logique où la puissance d'une administration est celui de ses effectifs et de ses budgets. Bien au contraire, en réduisant les effectifs de l'administration centrale à quelque 250 personnes, cela permettait de la recentrer sur sa mission stratégique essentielle qui pouvait s'appuyer sur une expertise rendue indépendante des lobbies administratifs et politiques. La DGS a gagné en capacité de manœuvre stratégique et la gestion par agence a permis de développer la lisibilité de l'expertise publique, sa crédibilité et sa fiabilité (Rochet, 2002).

Dans la nouvelle ligne de démarcation, la recherche de nouvelles combinaisons organisationnelles devient un art pratique et n'est plus guidée par l'idéologie « public vs. privé ». Le développement de ces arts pratiques peut permettre d'affiner la définition du périmètre de ce qui doit être et de ce qui ne doit pas être dans le service public. La définition canonique du périmètre du service public reste pour nous celle donnée par Adam Smith dans la Livre V de la *La Richesse des Nations* :

*« Le troisième et dernier des devoirs du souverain ou de la république est celui d'élever et d'entretenir ces ouvrages et ces établissements publics dont une grande société retire d'immenses avantages, mais qui sont néanmoins de nature à ne pouvoir être entrepris ou entretenus par un ou par quelques particuliers, attendu que, pour ceux-ci, le profit ne saurait jamais leur en rembourser la dépense »*

Le critère de Smith est donc celui du rapport entre valeur ajoutée sociale et valeur ajoutée privée. Nous avons démontré qu'il était d'autant plus pertinent dans le paradigme de la III<sup>e</sup> révolution industrielle que le savoir, comme ressource de base du développement économique, était un bien collectif.

---

Nous pouvons y ajouter un autre critère : celui de l'innovation organisationnelle. Tout ce qui peut être routinisé et qui n'est pas une compétence stratégique pour l'Etat peut être externalisé. Il n'est pas ainsi stratégique que Bercy soit gardé par des douaniers, alors que le développement des trafics en tout genre multiplie les terrains d'intervention de la douane. De même pour la fonction immobilière qui n'est pas un service public par nature. Tout ce qui allège l'Etat de ses charges de gestion est de nature à lui redonner de la capacité de manœuvre stratégique. Mais au-delà de ces allègements de structures, les nouveaux arts pratiques de l'innovation organisationnelle peuvent avoir un impact stratégique.

Ainsi pour les PPP (partenariats publics privés) qui sont dans l'idéologie de l'actuelle ligne de démarcation la traduction de la croyance que « le privé gère mieux que le public », et qui génèrent approbation ou désapprobation de principe selon le côté de la ligne duquel on se trouve<sup>79</sup>. Dans l'absolu, cette croyance est fautive comme l'ont montré les faillites de toutes les tentatives de privatiser la gestion des biens collectifs et des utilités essentielles, comme le chemin de fer ou l'électricité. Appliquée comme telle, cette croyance mène à des contre-performances car elle pousse à ignorer le contexte et la difficulté de réussir cette combinaison spécifique à chaque cas. Si l'Etat n'a pas de vision stratégique de ce qu'il attend du PPP, il en résulte une perte d'expertise de l'Etat au profit du partenaire privé, dont il devient dépendant, voire un échec devant l'impossibilité de conjuguer les finalités et cultures divergentes inhérentes à un acteur public et un acteur privé<sup>80</sup>.

Mais il en va autrement si l'on considère les PPP du point de vue pragmatique des arts pratiques. Les PPP pratiqués dans des domaines où l'innovation est intense peuvent être un moyen d'intégrer, par l'innovation organisationnelle, les données du nouveau paradigme socio-économique. Nous avons amplement montré comment l'endogénéisation de l'innovation technologique par l'administration électronique pouvait être une ressource pour concevoir une politique technologique appropriée à l'entrée dans la société de l'information, pour autant que l'Etat développe les capacités de pilotage stratégiques nécessaires.

---

<sup>79</sup> Rappelons que le principe des PPP, qui apparaît aujourd'hui comme le fer de lance du modernisme, a été inventé en France en 1860.

<sup>80</sup> Nous renvoyons sur ce sujet à l'important dossier consacré par *Télescope*, la revue de l'ENAP (Montréal) aux PPP (2005).

Stéphanie Blankenburg (2000) fait le lien entre pratique des PPP et théorie de la connaissance. Elle montre clairement que l'évaluation de la pertinence ou non des PPP ne peut se faire qu'au regard de la nature de la connaissance comme bien public ou privé. Dans le cas où l'on considère la connaissance comme un bien privé, les PPP ne sont qu'une étape vers la privatisation des services publics. Mais dans l'autre cas, ils constituent une opportunité pour la politique publique de stimuler l'apprentissage collectif et l'innovation. Nous sommes alors dans l'optique de l'Etat comme architecte au service du bien commun qui a été au centre de notre thèse et comme Eric Reinert l'a parfaitement montré pour ce qui est du développement depuis la Renaissance.

### **A. 3. Quelle métrique pour la performance ?**

Notre programme de recherche doit se conclure par la révision des métriques habituelles de mesure de la performance du secteur public, très largement dominées par la logique des 3E. Dans la dynamique actuelle de passage à un pilotage par les résultats, s'en tenir à des métriques purement quantitatives est non pertinent, tant au niveau de la mesure de la performance des politiques (Rochet, 2003) que de la mesure de la performance organisationnelle. Dans notre étude sur les indicateurs d'efficacité dans les domaines de la recherche et de la prise de décision médicale en milieu hospitalier (Rochet, Kéramidas, Bout, 2005-2) nous avons souligné le danger des indicateurs purement quantitatifs et la nécessité de conserver une large part d'indicateurs qualitatifs qui font appel au jugement au cas par cas.

Ainsi la gestion de la performance apparaît comme se répartissant en deux versants (Figure 14) :

- L'un, technique, qui ressortit aux techniques de contrôle de gestion et de maîtrise budgétaire, soit *le domaine de ce qui se mesure* : ce sont des ratios de productivité assez classiques du management des organisations, auxquels il faut ajouter un ratio plus complexe à calculer qui est le coût global d'une politique.
- L'autre, politique, qui ressortit à une évaluation de la pertinence de la politique, soit *le domaine de ce qui se juge* : l'évaluation doit ici développer de nouvelles compétences qui sont des compétences de modélisation de la complexité, celle du lien entre les livrables d'une politique et ses impacts. Nous en revenons ici à la

---

conception par itérations successives, selon le modèle des heuristiques développé par Herbert Simon. La question finale est celle du jugement de la politique en comparant ses impacts à son coût, soit poser la question « *est-ce que la valeur vaut le coût ?* » (Rochet, 2003). Cette question se pose dans l'action, celle de la *virtù*, confronté à l'incertitude de la *fortuna* et sollicite la *phronesis*, la sagesse pratique pour cheminer vers la bonne décision.

La logique de base du fonctionnement d'un tel modèle est l'acceptation de la rationalité limitée du « décideur » public et l'intégration d'une dynamique d'apprentissage permanent. Il y a une *herméneutique* de la décision publique, au sens où nous ne traitons pas de situations physiques qui nous seraient données mais de situations que nous avons créées et que nous interprétons au travers de l'état de notre connaissance. A défaut d'un texte premier révélé à la connaissance humaine et qui en serait indépendant - la Loi, selon la philosophie politique de Strauss, dans l'optique de Jérusalem - l'herméneutique fait ce travail d'interprétation entre le phénomène et le tout, qui nous renvoie au questionnement de la philosophie politique classique – dans l'optique d'Athènes - sur le *sens* de l'action publique :

*« Que dit, en effet, l'herméneutique? Que le principe de sens est l'indéfinitude et réside dans ce nuage d'inconnaissance dont parlent par ailleurs les mystiques; que cette inconnaissance radicale, garante de l'ouverture indéfinie du sens, n'exige pas moins de l'individu qu'il fasse un effort vers la science, qui est dépliement (ex-plication) du sens; que le réel se construit, dès lors, dans le déploiement successif des commentaires »<sup>81</sup>.*

---

<sup>81</sup> Lucien SFEZ « Critique de la communication » Points p. 462

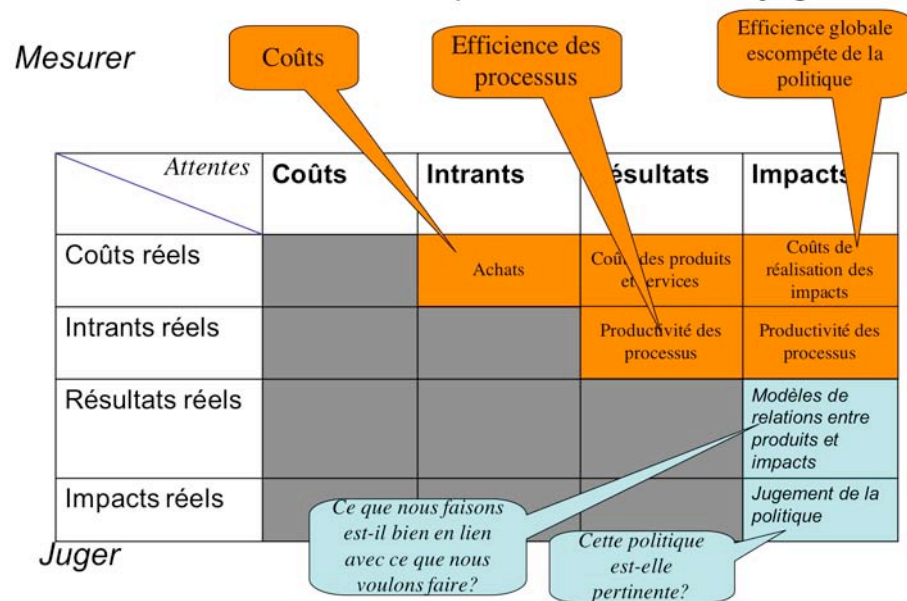


Figure 14 : Equilibrer mesure et jugement dans la conception d'un système de pilotage (Rochet, Bout, Keramidias, 2005)

Le management public, confronté au monde incertain de la rupture technologique actuelle, nous fait donc effectuer une « boucle étrange »<sup>82</sup> qui nous ramène aux questions fondamentales du sens, de l'incomplétude, de l'indécidable, soit l'expression parfaite de la liberté humaine : celles des sciences morales.

## B. Management public et crise de la démocratie

En 1975, Michel Crozier, Samuel Huntington et Joji Watanuki publiaient, sous les auspices de l'organisation Trilatérale, *The Crisis of Democracy*. L'ouvrage s'interrogeait sur la gouvernabilité des démocraties confrontées à la complexité croissante des problèmes à résoudre dans le contexte de retournement de conjoncture et de la fin de la croissance

<sup>82</sup> « Le phénomène de boucle étrange se produit chaque fois que, à la suite d'une élévation (ou d'une descente) le long d'un système hiérarchique, nous nous retrouvons à notre grande surprise, au point de départ » (Douglas HOFSTADTER « Gödel, Escher, Bach » p. 12).

---

économique. Pour les auteurs – et les nombreux membres de la commission de rédaction – la démocratie ne peut exister réellement que dans une période de forte croissance économique. Dès lors qu'il y a ralentissement, elle est confrontée à la loi de Tocqueville et à la passion pour l'égalité, qui se traduit par des demandes croissantes que les gouvernements ne peuvent satisfaire : « *la démocratie signifie l'accroissement irrésistible des demandes qui fait pression sur les gouvernements, entraîne le déclin de l'autorité et rend les individus et les groupes rétifs à la discipline et aux sacrifices requis par l'intérêt commun* ». Ce qui frappe à la lecture de cet ouvrage quelque trente années après, c'est l'absence de préconisations pratiques, hormis la réduction de la démocratie, soit pour reprendre la formule expéditive du philosophe Jacques Rancière « *le bon gouvernement démocratique est celui qui est capable de maîtriser un mal qui s'appelle tout simplement vie démocratique* »<sup>83</sup>. Ce raisonnement, sur un plan strictement méthodologique, se tient : dès lors que la démocratie est confrontée à des problèmes complexes qu'elle ne peut plus résoudre faute de croissance suffisante, il faut en revenir à « un peu moins de démocratie » comme le proposait, dans les annexes de l'ouvrage, Ralf Dahrendorf, puisque celle-ci ne s'est instaurée qu'avec la prospérité économique. Mais dans ses écrits contemporains, Dahrendorf – sociologue et homme politique libéral – s'inquiète des effets de l'abandon du projet politique démocratique au profit du seul projet économique et de ses effets de déstructuration sociale.

La question politique est donc incontournable et se trouve intimement liée à celle du management public : si celui-ci ne parvient pas à fournir les techniques nécessaires à la solution des problèmes complexes auxquels elle est confrontée, la démocratie libérale est délégitimée. Pendant la crise de transition du cycle technologique de la seconde révolution industrielle, qui s'ouvre en 1929 pour se clore avec la victoire de 1945, la démocratie libérale a été délégitimée pour son incapacité à offrir des perspectives, que ce soit des solutions concrètes ou du sens à l'existence d'une communauté politique. Elle a été prise sous le feu croisé des deux totalitarismes du XX<sup>e</sup> siècle. Vainqueur du fascisme par son alliance avec le communisme, elle reste seule en lice après l'effondrement de ce dernier. En situant le management public dans le domaine des sciences morales nous avons montré le danger de vouloir réduire la question politique à une démocratie procédurale « à la John Rawls » qui tente de

---

<sup>83</sup> « La haine de la démocratie », Jacques Rancière, éditions La Fabrique, 2005



contourner l'idée du « bien », de la « bonne société » et de la « vie bonne ».

Dans sa biographie intellectuelle du philosophe anglo-américain Alasdair MacIntyre, Emile Perreau-Saussine (2005) souligne qu'en procédant de la sorte, les théoriciens contemporains du libéralisme :

*« bien loin de réagir aux problèmes qui sont les nôtres en accentuant la gravité, ils font partie du problème lui-même. Au lieu de contribuer à la défense et au renouveau du libéralisme, ils précipitent la décadence du régime politique qu'ils croient défendre. Ils suivent leur pente sans s'interroger sur la destination humaine de cette pente qu'il leur faudrait remonter pour bien faire ».*

Mais Perreau-Saussine nous montre aussi l'improductivité du parcours intellectuel d'un MacIntyre, qui, successivement communiste, trotskyste, communautariste, puis après une tentative de retour à Aristote, se réclame aujourd'hui de saint Benoît. Si MacIntyre se fait le héraut d'un retour à la philosophie morale face à un rationalisme qui perd la raison, la portée pratique de sa critique du libéralisme et du relativisme moral dominant est quasi nulle. MacIntyre en reste, selon la formule de Pierre Manent, à un « aristotélisme d'opposition » qui tire à boulets rouges sur le relativisme moral du libéralisme tout en se réfugiant sur un Olympe qui se trouve, paradoxe des plus illustrant, au cœur même des Etats-Unis où MacIntyre a émigré en 1969 pour y trouver une véritable liberté académique. Il illustre la contradiction fondatrice de la démocratie libérale : un libéralisme politique que mine en permanence un libéralisme philosophique et moral qui porte en lui le positivisme, le relativisme et pour finir le nihilisme. Libéral politique et anti-libéral philosophique, MacIntyre ne nous permet pas de sortir de cette impasse faute de *phronesis*, de sagesse pratique dans la lignée de l'Aristote et du Machiavel conseillers des princes.

Notre programme de recherche, en liant le pragmatisme instrumental du management public et les questions fondamentales de la philosophie politique, tente de remédier à cette impasse.

Dans son appel à l'aide, le professeur Kelman (voir page 65) appelait à réunifier le management des organisations qu'elles soient publiques ou privées, à partir de l'existence d'un corpus de problématiques et de références scientifiques communes qui n'excluent pas, loin s'en faut, la prise en compte des spécificités de l'organisation et du management public, et ce pour un bénéfice mutuel du public et du privé. L'objectif du professeur Kelman est d'accroître la capacité prescriptive du management public. C'est en souscrivant totalement à cet objectif que nous avons conçu ce

---

programme de recherche. Le professeur Kelman constate que le management public est né en rompant avec les travaux fondateurs du management des organisations et de la gestion des systèmes complexes. Cette erreur commence à se réparer après les impasses de la *reductio ad economicam* des années NPM.

Pour accroître la capacité prescriptive du management public, nous avons ajouté à ce programme de recherche deux autres dimensions : l'intégration de l'économie institutionnelle avec les travaux de North et de Aoki, en montrant que le management public ne pouvait plus longtemps être pensé sans prendre en compte l'interaction entre les organisations et les institutions, et ce, sans qu'il soit jamais porté atteinte au principe de séparation des pouvoirs puisque nous mettons en avant le besoin d'un retour du rôle du politique aujourd'hui phagocyté par la technocratie.

Notre second apport est la prise en compte du retour de la philosophie politique. Au moment même où le management public commençait à se construire comme discipline, la philosophie politique faisait son retour avec la publication de l'œuvre maîtresse de Pocock *The Machiavellian Moment* (1975) qui faisait le pont entre la pensée politique républicaine de la Renaissance et le républicanisme anglais et américain, tout en, curiosité remarquable, faisant l'impasse sur le républicanisme français. Pocock inaugurerait une tradition disciplinaire animée par l'école de Cambridge avec Quentin Skinner qui allait publier sa monumentale *The Foundations of the Modern Political Thought* en 1978, Philip Pettit et bien d'autres.

Le pont est aujourd'hui jeté entre l'économie du développement et la philosophie politique avec les travaux des chercheurs regroupés en Estonie à l'Université de Tartu, Erik Reinert, Ha Joon Chang, Wolfgang Drechsler, ce dernier, économiste d'origine, s'étant désormais impliqué dans la recherche en management public<sup>84</sup>. Dans notre thèse (IAE), nous avons souligné les liens à faire avec le courant évolutionniste incarné par

---

<sup>84</sup> Cette convergence disciplinaire n'est bien sûr pas sans risques; ainsi le professeur Drechsler (2001) commet-il, à notre sens, une erreur manifeste en interprétant les travaux de Quentin Skinner sur la lecture des fresques de Lorenzetti comme une tentative de déconstruction « à la Derrida » d'inspiration historiciste et relativiste, ayant pour objectif de couper le management public de ses racines classiques. Le propos de Skinner, nous l'avons vu, est de montrer que le républicanisme du *trecento* puise ses sources dans la tradition romaine et est antérieur à la traduction d'Aristote qui inspirera l'humanisme du *quattrocento*. Skinner démontre par là la permanence et l'universalité du questionnement républicain et non sa relativité à une époque historique. Wolfgang Drechsler, disciple de Hans Georg Gadamer, voit dans le « skinnerisme » une herméneutique relativiste destinée à écarter l'héritage dont le management public peut se prévaloir de l'humanisme de la Renaissance. Malgré de fructueux échanges avec lui, nous n'avons pu, à ce jour, clarifier cette divergence.

Richard Nelson aux Etats-Unis et Chris Freeman en Grande-Bretagne. Nous avons ouvert des voies de recherche qui permettent de lier la révolution technologique actuelle et l'évolution de l'Etat en montrant, contre le courant dominant, que la modernité du changement était dans le retour aux classiques et non dans l'enfermement du positivisme, de l'historicisme et du déterminisme. A tout le moins, notre contribution aura servi à faire découvrir au public et aux chercheurs francophones des œuvres qui n'ont commencé à être traduites qu'à partir de 2000 et qui ne le sont que très partiellement.

Ce rajeunissement du management public aux sources de la philosophie politique nous permet de définir une nouvelle ligne de démarcation qui ne passe plus par une appréciation du niveau d'interventionnisme étatique et de taille du secteur public, ou encore de l'efficacité de la gestion, mais au sein d'une théorie de la connaissance, élargit le champ du possible :

1. Il y a possibilité de dessein politique et d'action intentionnelle qui peut se traduire en stratégies institutionnelles.
2. Identifier ces possibilités passe par la capacité à modéliser la complexité exogène et endogène du secteur public.
3. La gestion de la performance peut avoir pour objet d'euthanasier la bureaucratie pour restaurer l'Etat en stimulant l'interaction entre organisations et institutions.
4. L'abandon du positivisme logique au profit d'une démarche d'apprentissage par essais et erreurs permet de répondre à la question du « comment faire » sur laquelle butent tous les rapports et préconisations sur la « réforme de l'Etat » ou la « modernisation du secteur public ».

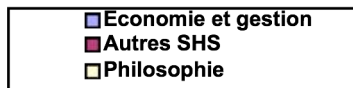
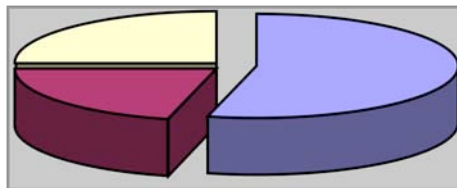
L'objet de la recherche en management public peut donc être, au prix d'un enrichissement des approches constructivistes, d'intégrer ces nouveaux champs que sont les sciences de la complexité et de la décision, et de dépasser l'optique strictement managériale qu'il a hérité de sa filiation de la gestion d'entreprise pour faire le lien avec la philosophie politique qui est l'essence de l'existence de la chose publique.

Le management public n'est pas *le* et encore moins *la* politique, mais il peut, en se ressourçant aux questions fondamentales de la philosophie politique, contribuer à faire émerger les questions essentielles de la gestion de la

contingence, et mettre ses arts pratiques de résolution de problème au service de la définition des choix publics.

Ces questions essentielles sont des questions de philosophie morale, morale sans laquelle, Adam Smith l'avait très bien vu, la démocratie libérale ne peut exister. Or, en évoluant vers une absolutisation des droits de l'individu rationalisés par de supposées lois du marché, le libéralisme installe un relativisme moral qui subvertit ses propres bases. Comme le conclut fort justement Perreau-Saussine « *En morale, le libéralisme ne gagne pas à réaliser intégralement son programme. Il ne perdure que si on lui oppose périodiquement des objections sans lesquelles il s'effondre sur lui-même. La tension entre libéralisme et ces critiques, entre la liberté et la vérité, n'affaiblit pas l'Occident ; elle constitue au contraire l'un de secrets de sa vitalité* » (2005 :164).

## Bibliographie



Analyse du contenu de la bibliographie				
Economie et gestion		SHS	Philosophie	
Economie et gestion générales	Management public	Sciences de la complexité, histoire économique, épistémologie	Appliquée à la gestion	Philosophie politique
29	27	22	2	24
56		22	26	

Les dates mentionnées sont celles de l'édition utilisée

- Alvey, James, 2000, « An Introduction to Economics as a Moral Science », *International Journal of Social Economics*, Vol. 27, n° 12
- Amable, Bruno et Palombarini, Stefano, 2005 « L'économie politique n'est pas une science morale », Editions Raisons d'agir, Paris
- Aoki, Masahiko, 2001 « Toward a comparative Institutional Analysis », MIT Press, MA
- Arendt, Hannah, 1983, « La condition de l'homme moderne », Press pocket, Paris
- Arrow, Kenneth, 2000, « Théorie de l'information et des organisations », Dunod, Paris
- Aucoin, Peter 1988 « Contraction, Managerialism and decentralization in Canadian Government » *Governance* I, 19 : 1-27
- Axelrod, Robert, 1992 « Donnant, donnant , théorie du comportement coopératif », Odile Jacob, Paris
- Barzelay, M. et Campbell, C., 2003 « Preparing for the future, strategic planning in the US Air Force » Brookings Institution Press
- Bayly, C.A, 2006, « La naissance du monde moderne (1780-1914) », Les Editions de l'Atelier, Paris

Baumard, Philippe,

- 1996 : Organisations déconcertées : la gestion stratégique de la connaissance, Masson, Paris
- 1997 "Constructivisme et processus de la recherche: L'émergence d'une posture épistémologique chez le chercheur", *Cahiers de recherche LAREGO*, Université de Versailles Saint-Quentin.

Benda, Julien, 1927, « La trahison des clercs », Grasset, Paris

Blankenburg, Stephanie, 2000 « Knowledge, Economic Growth And The Role Of Policy On The Role Of "Public-Private Partnerships" In The New "Knowledge-Driven" Economy, *RePEc:cbr:cbrwps:WP185*

Blaug, Mark

- (1963), "The Myth of the Old Poor Law and the Making of the New", *Journal of Economic History* XXIII, n° 2
  - (1964), "The Poor Law Report Reexamined, *Journal of Economic History* XXIV, n° 2
  - (1968), "Disturbing Currents in Modern Economics", in *Challenge*, Vol. 41
  - (1990), "Economic Theory in Retrospect", Cambridge University Press, New York
- (1994), "La méthodologie économique", *Economica*, Paris
- (2001) "No History of Ideas, Please, We're Economists", *Journal of Economic Perspective*, 2001

Block, Fred, and Somers, Margaret, 2003 "In the Shadow of Speenhamland: Social Policy and the Old Poor Law", in *Politics and Society*, Vol. 3

Boulding, Kenneth,

- 1969 « Economics as a moral science », *American Economic Review*, March 1969
- 1966 "The Economics of Knowledge and the Knowledge of Economics", *American Economic Review*, Richard T. Ely Lecture, Volume 56, Issue 1/2, Mar. 1966, 1-13.

Carpenter, Daniel, 2001, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Networks, Reputations and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton: Princeton University Press.

Colson, Aurélien, Septembre 2005 « Conduite du changement au sein du secteur public (La) : une contribution pour l'action » *Les Cahiers du Plan n° 13*, Commissariat général du Plan, Paris

Cohn, Daniel. 2006. "Jumping into the Political Fray: Academics and Policy-Making." *IRPP Policy Matters* 7 (3).

Crozier, Michel,

- 1970, « La société bloquée », Seuil, Paris
- 1979, « On ne change pas la société par décret », Grasset, Paris

Crozier, Michel, Huntington, Samuel et Watanuki Joji, 1975 « The Crisis of Democracy : Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission »

Dostaler, Gilles,

- 2001, "Le libéralisme de Hayek", La Découverte, Paris

- 1998, "Néolibéralisme, keynésianisme et traditions libérales" *CAHIERS D'ÉPISTÉMOLOGIE*, 9803, Publication du Groupe de Recherche en Épistémologie Comparée, Département de philosophie, Université du Québec à Montréal
- Drechsler, Wolfgang
- "The Re-Emergence of "Weberian" Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective", *Halduskultuur*, 2005, vol 6, pp. 94-108.
  - 2001, "Good and Bad Government: Ambroggio Lorenzetti's Frescoes in the Siena Town Hall as Mission Statement for Public Administration Today". *Discussion paper n° 20, Open Society Institute*, Budapest
- Fitzgibbons, Athol, 1997, « The moral foundations of The Wealth of Nations », *International Journal of Social Economics*, Vol. 24
- Gaille-Nikodimov, Marie et Ménissier, Thierry (2006), « Lectures de Machiavel », ellipses, Paris
- Gauchet, Marcel, 2005 "la condition politique", Tel, Gallimard, Paris
- Godard, Oliver,
- 2001 "L'expertise économique du changement climatique planétaire", *Annales des Mines*, Janvier 2001
  - 1999 "De l'usage du principe de précaution en univers controversé", *Futuribles*, Février-mars 99
- Gregory, R.
- 2003, "All the King' s Horses and all the King' s Men: Putting New Zealand' s PublicSector Back Together Again." *International Public Management Review* 4 (2), 41–58.,
  - 2006 " Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector." In T. Christensen and P. Lægreid (eds.), London: Edward Elgar.
- Gueorguieva, Valentina, 2004, "La connaissance de l'indéterminé. Le sens commun dans la théorie de l'action", Thèse de doctorat, Université Laval, Montréal.
- Hall, Thomas and Elliott, John, 1999, « Methodological Controversies in Economics and Political Economy », in *International Journal of Social economics*, Vol. 26, n° 10/11
- Hayek, Friedrich August Von, 1980 « Droit, législation, liberté », PUF, Paris
- Heiner, Ronald, 1983, « The Origin of Predictable Behavior », *American Economic Review* 73(4)
- Heylighen, Joslin, Turchin, (1997) "Meta system Transition Theory", available at <http://pespmc1.vub.ac.be/MST.html>
- Johnson, Norman L., 2000 "Developmental insight into evolving systems: Roles of Diversity, Non-selection, Self Organisation, Symbiosis", *Los Alamos N'l Lab WP*
- Kelman, Steven,
- 2005, « Public Management Needs Help » \_ *Academy of Management Journal* 2005, Vol. 48, No. 6, 967–969.
  - 2005, "Unleashing Change: a study of organizational renewal in government", Brookings Institution Press
-

- 
- Kéramidas, Olivier, 2005 « Les trajectoires d'équité », thèse de doctorat en sciences de gestion, Université d'Aix Marseille III.
- Lagadec, Patrick,
- 2000, « Ruptures créatrices », Editions d'organisation, Paris
  - 1991 « La gestion des crises, Outils de réflexion à l'usage des décideurs » McGraw-hill, Paris
- Lasch, Christopher,
- 2006 « Le seul et vrai paradis : une histoire de l'idéologie du progrès et de ses critiques », Champs, Flammarion, Paris
  - 2000, « La culture du narcissisme, la vie américaine à un âge de déclin des espérances », Ed. Climats, Castelnau-le-Lez
  - 1996 « La révolte des élites et la trahison de la démocratie », Ed. Climats, Castelnau-le-Lez
- Laughland, John (2001) «La liberté des nations», François-Xavier de Guibert, Paris. Traduction enrichie de l'édition originale "The Tainted Source: the Undemocratic Origin of the European Idea", 1997, Warner Books, London
- Lazer, David and Allan Friedman, 2005 "The Parable of the Hare and the Tortoise: Small Worlds, Diversity, and System Performance », *KSG RWP 05-258*
- Le Moigne Jean-Louis
- (1990), "La modélisation des systèmes complexes", Dunod,
  - (1977), "La théorie du système général", PUF
- Macpherson, C.B, 2004, « La théorie politique de l'individualisme possessif, de Hobbes à Locke », Folio essais, Gallimard, Paris,
- Manent, Pierre, 2001, "Les libéraux", Tel, Gallimard
- Mokyr, Joel « The Gifts of Athena, historical origins of the knowledge economy », Princeton University Press, 2002
- Nelson, Richard, 2002, "Bringing Institutions into Evolutionary growth Theory", *Journal of Evolutionary Economics*, 2002 (12) 17-28
- North, Douglass, 2005, « Understanding the Process of Economic Change », Princeton University Press
- OCDE, 2005, "Moderniser l'Etat", Paris
- Padioleau, Jean-Gustave, 2003 "Arts pratiques de l'action publique ultra-moderne", L'Harmattan
- Pelluchon, Corinne, 2005 "Leo Strauss, une autre raison, d'autres Lumières", Librairie philosophique, Vrin, Paris.
- Perreau-Saussine, Emile, 2005, « Alasdair Macintyre : Une biographie intellectuelle », PUF, Paris
- Peters, B. Guy, 1996 « La capacité des pouvoirs publics d'élaborer des politiques », *Centre canadien de gestion, rapport de recherche n° 18*
- Pettit, Philip, 2004 "Républicanisme, une théorie de la liberté et du gouvernement", NRF Gallimard,
- Pocock, J.G.A, 1975 (second edition 2003), « The Machiavellian Moment, Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition », Princeton University Press, NJ
- Polanyi, Karl, 1944 « La grande transformation », NRF, Gallimard, Paris
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000, new edition 2004). « Public management reform: An international comparison ». Oxford, UK, Oxford University Press.



Politt, C, 2003 "Réforme de la gestion publique : connaissance du contexte et expérience internationale", in *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire – volume 3 – n° 3*

Ponthieux, Sophie, 2004, « Le concept de capital social, analyse critique », Insee - Division « Conditions de vie des ménages », *Contribution au 10ème Colloque de l'ACN, Paris, 21-23 janvier 2004*

Popper, Karl :

- « Le réalisme et la science » 1990, Editions Hermann, Paris
- « Knowledge and the body-mind problem : in defence of interaction » , 1994, Routledge, NY
- « La leçon de ce siècle », 1993, Editions Anatolia, Paris
- « The Myth of the Framework, in defence of science and rationality », Routledge, NY
- « Misère de l'historicisme », 1998, Editions Press Pocket, Paris
- « Les deux problèmes fondamentaux de la théorie de la connaissance », 1999, Hermann, Paris

Reinert, Erik S., 1999, « The Role of the State in Economic Growth », *Journal of Economic Studies*, vol 26, 1999

Rochet, Claude

- 2001, « Gouverner par le bien commun » Ed. F.X de Guibert, Paris
- 2001 et Roger Miller « Les nouveaux enjeux et processus de la décision publique, Le rôle du débat public dans la prise de décision complexe », Communication, MAAOE, 2001
- 2002 « Are Government Agencies a Good Way of Combining Entrepreneurial Dynamism and Public Policy? The Case of National Public Establishments in France », OECD, Paris
- 2002 « La gouvernance publique partagée », OCDE, Paris, ouvrage collectif
- 2002 « Les établissements publics nationaux, un chantier pilote pour la réforme de l'Etat », Rapport officiel, La Documentation Française, Paris
- 2003 « Conduire l'action publique, des objectifs aux résultats », Ed. Village Mondial, Paris
- 2004, "Une seule flèche pour deux cibles: le pari ambitieux de la réforme budgétaire en France", *Management International*, n° 4-2004, Montréal
- 2005 « L'innovation, une affaire d'Etat ? Piloter la réforme face à la III<sup>e</sup> révolution industrielle », Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines, téléchargeable sur <http://www.larequoi.uvsq.fr/theses/theserochet.htm>
- 2007 « L'innovation, une affaire d'Etat : gagnants et perdants de la III<sup>e</sup> révolution industrielle », L'Harmattan, collection « l'esprit économique », Paris
- 2007 « Making crisis a momentum for change in public services », *International Journal of Public Sector Performance Management*

Rochet Claude, Kéramidas Olivier, Bout Lugdivine « The risk of efficiency indicators in the management of public policies », EGPA 2005

Sapir, Jacques,

- 2005, « Quelle économie pour le XXI<sup>e</sup> siècle, Odile Jacob, Paris
- 2006 « La fin de l'eurolibéralisme », Le Seuil, Paris

Savoie, Donald, 1994 « Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy », University of Toronto Press, Toronto

Say, Jean-Baptiste, 1803, Traité d'économie politique

Sen, Amartya, 1999, "L'économie est une science morale", La Découverte

Sfez, Lucien, 1988, "Critique de la communication", Seuil, Paris

Simon, Herbert, 2004, « Sciences des systèmes, sciences de l'artificiel », nouvelle édition, Folio Gallimard, Paris

Skinner, Quentin,

- 2000, " les fondamentaux de la pensée politique moderne ", traduction, coll. L'évolution de l'humanité, Armand Colin, Paris,
- 2000, " La liberté avant le libéralisme", Le Seuil, Paris
- 2001, "Machiavel", Seuil, Paris
- 2003, « L'artiste en philosophie politique : Ambrogio Lorenzetti et le bon gouvernement », Raisons d'agir, Paris

Spitz, Jean-Fabien, 2005, "Le moment républicain en France", NRF essais, Gallimard, Paris

Strauss, Leo

- « Droit naturel et Histoire », Champs Flammarion, 1986
- « Le libéralisme antique et moderne », PUF, 1990

Tanguay, Daniel, 2003 « Leo Strauss, une biographie intellectuelle », Grasset, Paris

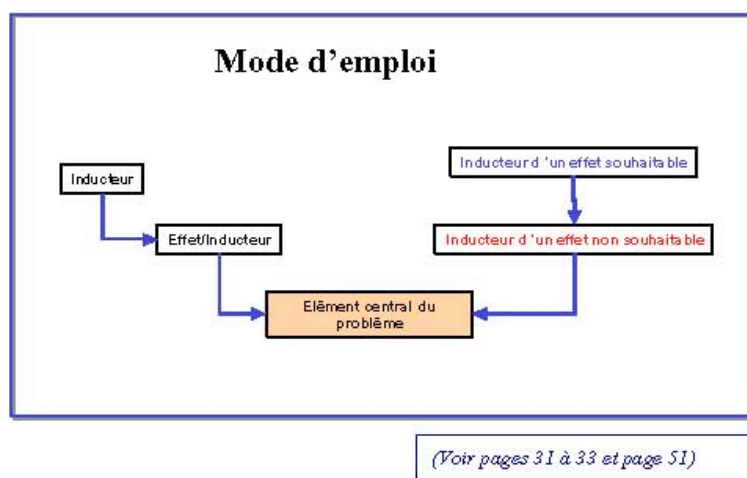
## Annexe 1: Synthèse de la controverse socio-technique sur la vache folle, Cité des Sciences et de l'Industrie, Juin 2001

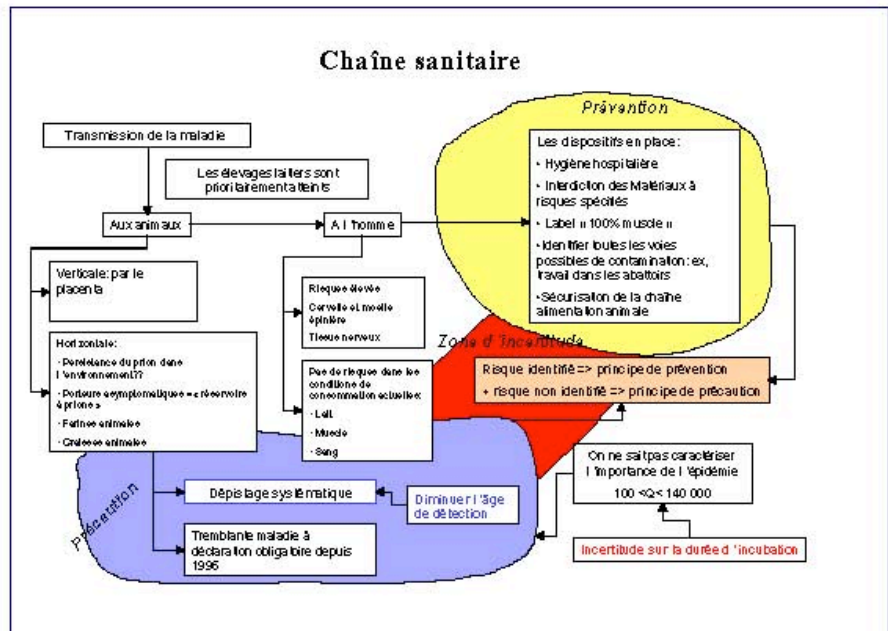
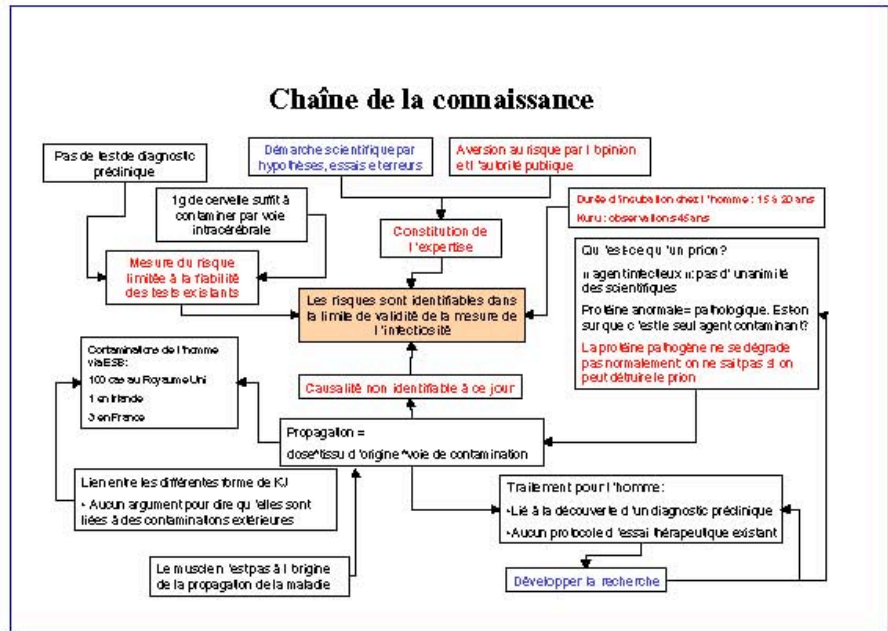


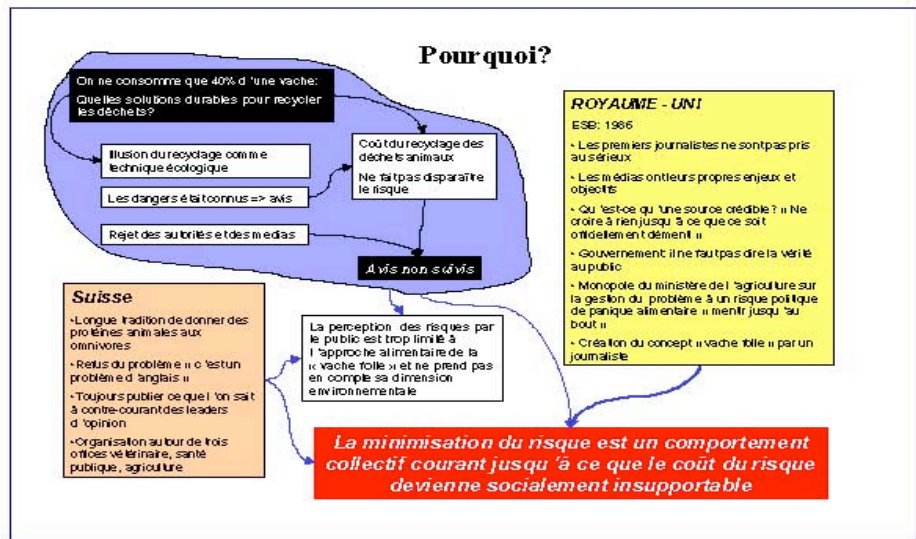
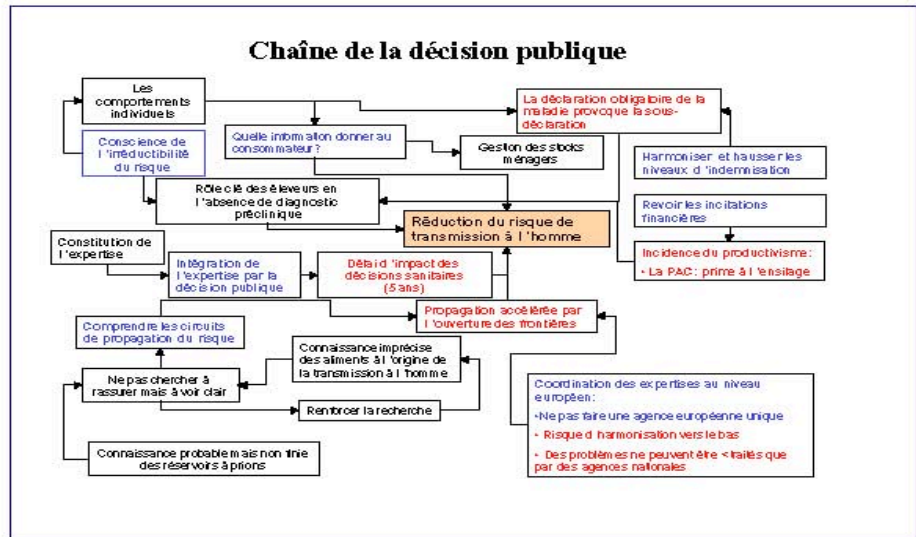
---

### Planches de synthèse

Marc Barbier  
Claude Rochet







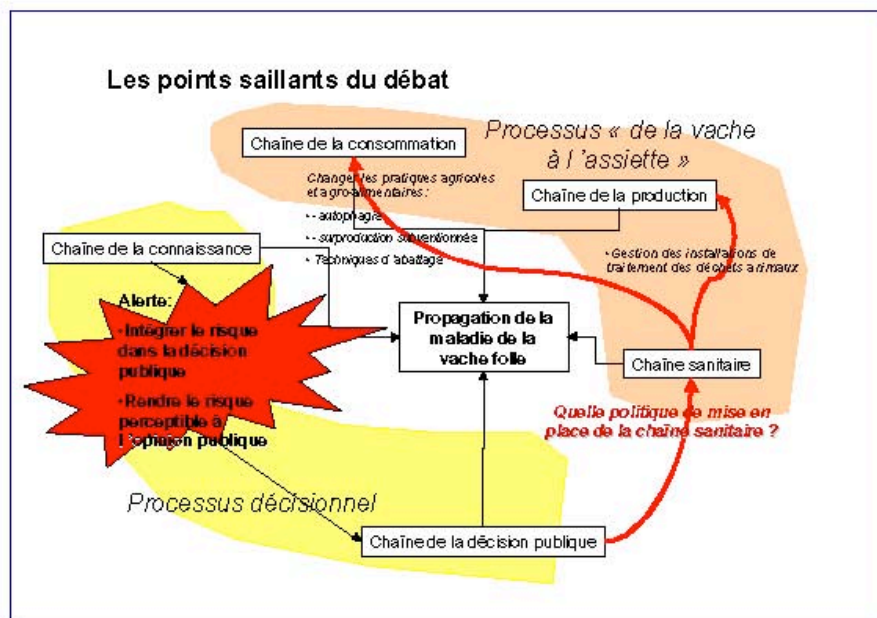


### Ce qu'il aurait fallu faire? Quels enseignements tirer?

<b>Les acteurs de la crise</b>		
<b>Les médias:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rôle central dans l'ouverture du débat entre scientifiques et décision politique</li> <li>• Les médias ne parlent que lorsque l'opinion est déjà de fait constituée</li> <li>• Donner un visage aux concepts abstraits</li> <li>• Indépendance nécessaire des journalistes et attitude du gvt vis-à-vis de la transparence</li> </ul>	<b>Les experts:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ont connu l'agent ESB dès 1985</li> <li>• L'expertise est très sectorisée</li> <li>• Neutrilité ou militantisme?</li> </ul> <b>Les citoyens</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les risques liés à la dénonciation des conditions de fonctionnement des usines de déchets</li> <li>• Incrédulité initiale, puis...</li> <li>• ... Comportement plus rationnel que les décideurs</li> </ul>	<b>La décision publique</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instance de gestion de la crise et distance d'avec la profession concernée</li> <li>• Le décalage connaissance du problème et décision publique</li> <li>• C'est la proximité de la crise qui déclenche l'action</li> <li>• Une vache détecée = 10 MF</li> </ul> <b>Les producteurs:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Convergence d'intérêts devant l'importance des fatines britanniques</li> </ul>
<b>Enseignements</b>		
<b>Quelle émeute incroyable?</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les journalistes ne sont pas compétents</li> <li>• Les professionnels courent le risque de leur emploi</li> <li>• Confusion avec la militantisme</li> <li>• Les alertes données par les décisions politiques dans d'autres pays</li> </ul>	<b>Quelle instance pour recevoir les alertes?</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement de l'épidémiologie</li> </ul> <b>Gestion et perception du risque:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendre le risque perceptible à chacun</li> <li>• Le mode d'aler le rouge n'a pas favorisé la perception des risques</li> </ul>	<b>Les politiques savent-ils prendre des décisions complexes?</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les bases scientifiques ne suffisent pas</li> <li>• Le risque est difficile à mesurer et à scénariser</li> <li>• Les médias ne sont pas compétents pour fournir ces données</li> <li>• La scénarisation du risque dans la décision publique est-il un savoir-faire maîtrisé?</li> </ul>
<b>Informer l'opinion en amont de la décision publique</b>		

### Bilan

- Evaluer les dispositifs de gestion des risques actuels liés à l'ESB
- Définir le besoin et les modalités d'informer l'opinion sur les risques
- Rendre le risque perceptible au corps social pour en déterminer l'acceptabilité
- Le dialogue expert - pouvoir politique - citoyen ne doit pas être guidé par la recherche du consensus



### Pistes

- Enrichir nos institutions
  - Larges controverses socio-techniques
    - Intégrer les savoirs issus des pratiques sociales
    - Développer l'apprentissage collectif
  - Permettre à tous lanceurs d'alerte d'exister
  - Revoir les processus décisionnels politiques:
    - Scénarisation
    - Développer la prise de mesure et l'expérimentation
    - Etre transparent sur les coûts

## Annexe 2 : Lettre du député Patrick Ollier au Président de la CNDP

ASSEMBLÉE NATIONALE  
 COMMISSION  
 DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES,  
 DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE  
 LE PRÉSIDENT

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
 LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Paris, le 2 septembre 2005

CAE/FB/020905



*Or*

Monsieur le Président,

Nous avons eu l'occasion, le 26 juillet dernier, d'un échange sur le débat public relatif à l'EPR à Flamanville, à la suite de la publication de votre article « *L'EPR et le débat public* », publié dans la revue « *Contrôle* ».

Dans la mesure où vous m'avez indiqué que les positions prises dans cet article reflétaient les décisions de la Commission nationale du débat public, je vous prie de bien vouloir porter à la connaissance de ses membres les éléments suivants :

*cette procédure...*  
 Vous indiquez dans votre article qu'« *il n'y jamais eu de débat public permettant à la population de s'exprimer sur les grandes options de la politique énergétique française* » et vous poursuivez en estimant que le débat public relatif à l'implantation de l'ÉPR à Flamanville doit, selon vous, avoir pour vocation de « *permettre aux Français de s'exprimer sur l'option EPR dans son principe* ». Ces propos ne sont pas admissibles pour deux raisons.

*/a*  
 1. En premier lieu, il n'est peut-être pas inutile de vous rappeler que l'article 3 de la Constitution dispose que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* » et que le peuple français vient précisément de s'exprimer, par la voie de ses représentants, sur l'opportunité de la construction d'un réacteur EPR.

La loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, dispose, en effet, que « *maintenir l'option nucléaire ouverte à l'horizon 2020 en disposant, vers 2015, d'un réacteur nucléaire de nouvelle génération opérationnel permettant d'opter pour le remplacement de l'actuelle génération* » est une priorité de l'Etat (article 4) et qu'en conséquence, « *l'Etat prévoit, dans la prochaine programmation pluriannuelle des investissements prévue à l'article 2 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, la construction d'un réacteur nucléaire démonstrateur de conception la plus récente.* » (article 9). Le rapport annexé précise que « *la construction très prochaine d'un réacteur de troisième génération EPR est donc indispensable* ».

Contrairement à ce que vous laissez entendre, un débat démocratique a donc déjà permis aux Français de s'exprimer, par la voix de leurs représentants légitimes, sur l'opportunité de la construction d'un réacteur EPR.



Aussi, il n'est pas possible de dire qu'il n'y a pas eu de « débat public » sur la question que dans l'acception la plus étroite de la notion, entendue comme débat organisé sous l'égide de la CNDP. De fait, la CNDP n'a pas été saisie sur la question de l'opportunité de l'EPR, ni, a fortiori, « des grandes options de la politique énergétique française » que vous évoquez et l'on voit d'ailleurs mal comment le maître d'ouvrage d'un projet industriel, fût-il une entreprise publique, pourrait prendre l'initiative d'une saisine ayant un tel champ.

2. Or, et c'est le second point qui me choque profondément, je vous rappelle que la Commission nationale du débat public est chargée, en application de l'article L. 121-1 du code de l'environnement, de « veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national ».

En l'occurrence, le projet dont la Commission est saisie est l'implantation d'un réacteur EPR sur le site de Flamanville. Il est dès lors parfaitement inadmissible que vous indiquiez que si le débat « comme tout autre », « portera sur le projet présenté », « la question n'est pas seulement de savoir s'il faut ajouter un réacteur, fût-il nouveau, sur un site existant » car telle est précisément, au contraire, la seule question posée à la CNDP.

Il serait, en effet, contraire à la lettre et à l'esprit de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dont sont issues les dispositions régissant le fonctionnement de la Commission nationale du débat public et qui n'ouvrent pas à celle-ci le droit de s'autosaisir, que la commission se considère saisie, comme vous semblez l'indiquer, de « l'option EPR dans son principe », la question ayant été tranchée par ceux légitimes pour le faire.

Je vous prie de croire, *cher* Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Patrick OBLIER  
Maire de Rueil-Malmaison  
Député des Hauts-de-Seine

M. Yves MANSILLON  
Président  
Commission nationale du débat public  
6 rue du Général Camou  
75007 Paris

## Annexe 3 :

Date: 06/01/2006  
 OJD: 358954  
 Page: 18  
 Edition:(FRA)  
 Suppl.:  
 Rubrique:

LE FIGARO



## Pro ou antinucléaire, la « pensée unique » atteint ses limites

Par  
 Jean-Luc Mathieu \*



C'est une première, les Français sont invités à débattre publiquement de la construction d'une centrale nucléaire : le projet d'EPR – tête de série (réacteur européen à eau pressurisée), équipé de troisième génération – qu'EDF souhaite construire à Flamanville, dans la Manche. La Commission particulière du débat public que je préside, chargée d'animer ce débat, savait qu'il serait difficile de débattre du nucléaire. Elle ne s'était pas trompée, ce débat dérange.

Ce débat dérange ceux qui, en contestant la légitimité même du débat, en arguant que le Parlement aurait d'ores et déjà « décidé » de construire l'EPR, déconsidèrent la démocratie participative. Mais les multiples déclarations volontaristes et intempestives réaffirmant cette « décision », ou affichant la volonté de construire deux, quatre, vingt... EPR n'y feront rien. L'expression d'une intention politique de très long terme, qui peut changer à la faveur d'une élection nationale, ne peut en l'espèce se substituer à la décision juridique et à l'autorisation administrative, qui ne peuvent être prises avant la publication du bilan du débat public. La décision n'est donc pas prise, ni de faire une série ni même de construire un premier EPR.

Ce débat dérange les partisans d'une pensée unique pronucléaire, qui affirment, avec de gros moyens et de nombreuses tribunes, que le nucléaire serait la seule solution, que l'EPR doit être construit coûte que coûte et que ce postulat ne peut être contesté. Pourtant, que ce soit sur les analyses de politique énergétique ou de la demande électrique, ou encore sur les impacts environnementaux, la maîtrise des risques et les coûts affichés du projet, nombreux sont les experts qui développent d'autres arguments et proposent au pays

d'opter pour des avenir très différents. Le débat public permet d'engager de nouvelles expertises contradictoires pour éclairer l'opinion, les pouvoirs publics et le maître d'ouvrage.

Ce débat dérange les partisans d'une pensée unique antinucléaire, qui assujettissent le débat public à la perfection démocratique, tout de suite, de façon intransigeante. Le débat doit concilier deux exigences également légitimes : le droit d'accès à l'information pour un débat pluraliste d'une part et le secret défense, perçu comme arbitraire, d'autre part. Cet objectif est certes difficile à atteindre, mais faut-il pour autant refuser le débat ?

L'engagement de la Commission particulière du débat public « EPR, tête de série » a déjà permis des avancées significatives, qui devraient permettre de mieux cerner le domaine d'application du secret industriel et du secret défense. Un groupe de travail rassemblant toutes les parties prenantes a engagé une réflexion sur la nécessité de renforcer la définition du droit dans ces domaines. Une convention a été signée entre EDF et le Groupement de scientifiques pour l'information sur le nucléaire (GSIEN). Une autre le sera avec l'Association nationale des commissions locales d'information (Ancli). Ces conventions permettent à ces associations d'accéder à des documents relevant du secret industriel.

Mais ce qui « dérange » le public citoyen, désireux d'utiliser son droit à débattre pour orienter le présent et l'avenir de la politique électrique, c'est plutôt le refus de dialoguer de trop d'acteurs ! Nombreux sont nos concitoyens, particulièrement dans le grand Ouest, qui interpellent la Commission, réclamant un débat serein, nourri

par des « sachants » ; un débat où l'on présente des arguments et des contre-arguments ; un débat où chacun puisse se forger son opinion à l'écoute des discussions.

C'est bien le moins que les habitants du Cotentin puissent discuter, dans le plus grand détail, de toutes les caractéristiques et des différents impacts, sociaux, économiques, sanitaires et environnementaux de l'EPR. C'est bien le moins que l'ensemble des Français puisse s'exprimer sur l'option EPR dans son principe, puisque celle-ci est présentée comme *démonstrateur* et tête de série, préfigurant les réacteurs électronucléaires de demain.

C'est pourquoi notre Commission unanime est déterminée à faire en sorte que ce débat public, par un déroulement serein jusqu'à son terme, soit véritablement utile aux Français et permette d'éviter qu'une fois de plus des décisions, stratégiques comme opérationnelles, ne soient prises par les « autorités compétentes » et imposées sans discussion à la population.

Parce qu'il y a encore beaucoup à faire en matière de transparence dans le domaine du nucléaire, notre Commission a pour ambition de favoriser l'expression de toutes les opinions, de mettre en évidence les points de controverse et d'améliorer l'accès à l'information, et – pourquoi pas ? – de faire émerger d'autres procédures, qui pourront servir à des débats publics futurs.

Le débat public est un progrès majeur de notre démocratie participative, il faut user de ce droit nouveau. Citoyens, participez !

*\* Président de la Commission particulière du débat public « EPR, tête de série », membre de la Commission nationale du débat public au titre de la Cour des comptes.*