

**UNIVERSITE DE DROIT, D'ECONOMIE ET DES SCIENCES D'AIX MARSEILLE
UNIVERSITE PAUL CEZANNE
INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES**

**CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHE
EN GESTION D'AIX MARSEILLE**

**SORTIR DU PROCESSUS D'EUTHANASIE
BUREAUCRATIQUE DE L'ETAT :
UN PROGRAMME DE RECHERCHE***

*Claude ROCHET***

W.P. n° 847

Juin 2009

*** Soumis à la Revue Internationale des Sciences Administratives**

*** Professeur des Universités, Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique, Paris,
Institut de Management Public et de Gouvernance Territoriale Aix-en-Provence , CERGAM Université Paul
Cézanne Aix Marseille III*

Toute reproduction interdite

L'institut n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans ces publications : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Institut d'Administration des Entreprises, Clos Guiot, Puyricard, CS 30063
13089 Aix-en-Provence Cedex 2, France
Tel. : 04 42 28 08 08.- Fax : 04 42 28 08 00

Résumé : L'euthanasie bureaucratique de l'Etat est définie comme le fait de tirer prétexte de l'échec d'une politique publique pour justifier l'extinction du rôle de l'Etat. A partir d'une étude de cas, la réforme de la loi sur les pauvres en Angleterre en 1834, dite « système de Speenhamland », on analyse le mécanisme d'un processus d'euthanasie bureaucratique qui provient d'un échec de la méthode intellectuelle appliquée. On en dégage une proposition de programme de recherche pour que le management public enrichisse sa capacité prédictive et son efficacité opérationnelle.

Mots clés : Speenhamland, euthanasie bureaucratique, programme de recherche, management public.

Abstract : The bureaucratic euthanasia of the State is defined as the fact of giving as a pretext the failure of a public policy to justify the extinction of the role of the State as a whole. Drawing on a case study, the reform of the poor law, known as the Speenhamland system, we analyse a bureaucratic euthanasia process that comes from an inappropriate intellectual method in the design of the public policy. We bring out a proposal for a research programme so as public management may enrich its predictive capability and its operational efficiency.

Key words: Speenhamland, bureaucratic euthanasia, research programme, public management

Sortir du processus d'euthanasie bureaucratique de l'Etat: un programme de recherche

« 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 réalité empirique de l'évolution des Etats dégagée par Pollit et Bouckaert (2004) fait apparaître ce qu'ils ont nommé un modèle néo wébérien de l'Etat, soit une sorte d'idéal-type qui conjugue deux continuités historiques du rôle de l'Etat comme fondement de la vie des sociétés et changement dans l'organisation administrative par intégration du potentiel de modernisation des technologies de l'information.

La ligne de démarcation qu'a entendu poser le *New Public Management* (NPM) est *de facto* obsolète, opposant 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.

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. L'expérience montre au contraire que l'Etat – et ce bien avant le retour spectaculaire de son rôle avec la crise financière de 2008 – n'est pas la « bête noire » qu'en fait le NPM, et qu'admettre son rôle en tant qu'institution régulatrice du développement économique, politique et social des nations n'implique pas pour autant retour à la rationalité bureaucratique de l'administration de la seconde révolution industrielle. Il ne s'agit donc 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).

Mon propos est de montrer que si l'on suit la ligne de démarcation actuelle, 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.

En confondant institutions et organisations, l'institutionnalisation est censée mener fatalement à la multiplication d'organisations 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 institution 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 bureaucratiation 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* ». ¹

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

¹ « 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.

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^e 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.

Cet article comporte deux parties :

- La première est une étude de cas : la réforme des *poor laws* de 1834 en Angleterre qui a été un remède pire que le mal et est caractéristique d'un processus d'euthanasie bureaucratique.
- La seconde esquisse les traits d'une nouvelle ligne de démarcation qui ne passe plus entre marché et Etat, mais au sein de la théorie de la connaissance.

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, réunit 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 qualifia « *d'atrocité bureaucratique* » et de « *véritable chef-d'œuvre de dégénérescence institutionnelle* » (1983 :136).

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**, 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 social au travail réduit à un rapport d'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 mais qui pouvait maintenir des prix élevés des blés grâce aux *corn laws*.

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 Webb², *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 et surtout le traité de commerce avec la France de 1860.

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 productif³. 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.

² 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.

³ 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.

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 de la conjoncture, son rapport coût – efficacité devient obscur et critiquable. Son efficacité diminue et est décriée 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 Marx⁴ - 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*

⁴ 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*

laws (1786), rééditée en 1820 : 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, pour Townsend, ils *sont réellement* des bêtes et donc non-éducables : dès lors, seul 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 - 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 »⁵.

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

⁵ Cette rupture, pour importante qu'elle soit, ne fut pas si radicale que certains lecteurs contemporains de Polanyi le prétendent. Dans une recherche récente, Laurence Fontaine (*L'économie morale : Pauvreté, crédit et confiance dans l'Europe préindustrielle*, Gallimard, 2009, Paris) montre qu'il est faux d'opposer une économie préindustrielle fondée sur le don et la solidarité à une économie industrielle uniquement fondée sur le marché du travail, les deux formes coexistant et permettant de lutter contre la pauvreté sans tomber dans l'assistanat.

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 les 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. Le Nord industriel de l'Angleterre fut lui-même très touché par la récession économique, avec un chômage atteignant 30% des ouvriers (Freeman et Louçà, 2001).

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 dont les revenus étaient doublement protégés : par les bas salaires permis par Speenhamland et par les *corn laws* qui maintenaient une cherté artificielle des blés. L'aide à l'alimentation des pauvres étaient ainsi une subvention indirecte à l'aristocratie foncière. 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 réforme 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.

Edition du 19/06/09

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^e 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 de ces dispositifs.
- Un processus non-intentionnel, qui, en l'absence de toute métrique pertinente de mesure la performance et de théories pertinentes pour comprendre une situation, 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.

La ligne de démarcation : une question de méthode intellectuelle

« 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 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^e siècle ou dans celui de la « nouvelle gestion publique » au XX^e.

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.

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,

Edition du 19/06/09

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 Cournot⁶ (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 » (1997). Le goût des élites intellectuelles françaises pour le déterminisme des constructions intellectuelles abstraites – et le magister d'interprétation qu'il leur confère – est déjà dénoncé par Tocqueville⁷ et 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 Skinner⁸ et Philip Pettit⁹, 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 de 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

⁶ 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 qui est la négation du principe de l'optimum de Pareto.

⁷ « 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*

⁸ 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 ».

⁹ Philip Pettit, *Républicanisme, 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.

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. 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, 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 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).

Redécouvrir la vertu civique

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 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.

Le programme de recherche

A ce stade, nous pouvons poser l'affirmation que le programme de recherche dominant en management public est « dégénèrescent » - 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 Kelman.

Quelle méthodologie adopter pour structurer un tel programme ? Il 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, au centre de notre démonstration. Nous travaillons sur 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 Lakatos¹⁰ convient donc parfaitement. Notre programme peut se construire autour de l'hypothèse qui sera notre **noyau dur**¹¹ :

« *Le management public sans la philosophie politique est aveugle, la philosophie politique sans le management public est impuissante* ».

Il s'agit là d'une croyance, une hypothèse formulée par abduction considérée *a priori* comme empiriquement irréfutable, voire *méta-physique* au sens étymologique du terme. Je partage 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 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 » autour du noyau dur qui devront être soumises à des tests empiriques. Si la muraille de nos hypothèses protectrices s'effondre sous le choc de ces tests, nous en serons réduits à abandonner notre noyau dur, sous peine de sombrer dans l'idéologie c'est-à-dire 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 1).

¹⁰ Un programme de recherche est, selon Lakatos, 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

¹¹ 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 ».

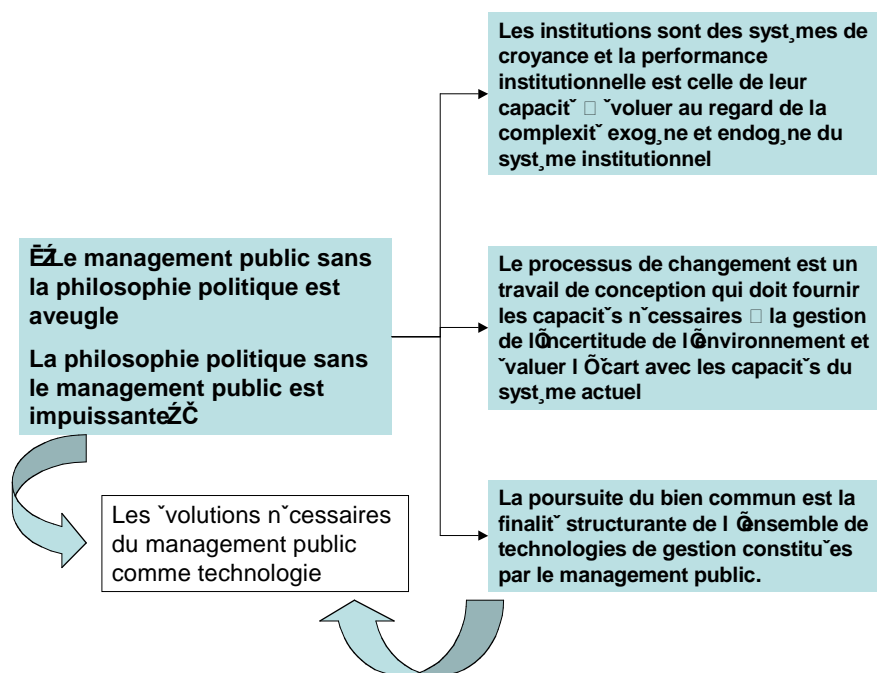


Figure 1 : Le noyau dur et les trois hypothèses du programme de recherche

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 ce 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 dimensions¹², 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 est de plus en plus constitué d'artefacts qui sont des créations humaines et la traduction du système de croyances dominant.

¹² Le démographe Emmanuel Todd avait annoncé l'échec du modèle soviétique à la lecture de l'inversion des courbes de diminution de mortalité infantile.

La démocratie, la libre expression des citoyens est donc une condition première de cette remise en cause du système de croyances dominant. Mais elle 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) a analysé comme un « 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 l'analyse de la dynamique des systèmes capables de renforcer leur capacité d'homéostasie en se coupant du réel. De quoi est donc composé un système de croyances et qu'est-ce qui le fait changer ? Il y a 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 (2001) nous invite à explorer plus avant le moment où les croyances en tant que système changent parce qu'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)¹³ - 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).

¹³ « No History of Ideas, Please, We're Economists », Blaug, 2001

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, l'innovation organisationnelle est porteuse de connaissance nouvelle et d'acquisition de sagesse pratique, de *phronesis* (Rochet, 2007). 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 sont le résultat de trajectoires, suite d'événements discrets et spécifiques à chaque histoire, à chaque contexte. 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.

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 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.

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 la prospective qui tente 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.

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 ».

La démocratie repose sur deux principes : l'un *procédural* (Przeworski, 1993) qui suppose deux conditions soient réunies : que les décisions puissent être appliquées et que les compromis procéduraux ne portent que sur les procédures qui organisent le jeu politique,

en aucun cas sur un résultat anticipé. Le second principe est *substantiel*, comme l'a montré Michel Callon : la démocratie ne peut être qu'un espace de controverses où 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.

2. Comment s'opère la prise de conscience ?

Le problème principal sur lequel nous butons est sans doute la résistance des systèmes de croyances. Les crises organisationnelles jouent un rôle certain dans la prise de conscience des besoins de rupture et dans le cycle de résilience des organisations, mais ont peu d'influence sur l'évolution des idées dominantes (Rochet 2004). Le chercheur canadien Daniel Cohn (2006) s'est penché 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. Dès lors, l'avantage revient à 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, et qui, de ce fait, furent aisément propagées par des organisations internationales et des consultants.

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*). Un modèle 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 montre le poids des facteurs irrationnels dans la décision¹⁴. Cette approche remet en cause les théories du choix rationnel, de l'optimum de Pareto 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.

Troisième hypothèse : La poursuite du bien commun est la finalité structurante de l'ensemble de technologies de gestion constituées par le management public.

Tout cela nous conduit 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 cette cohérence, hormis celui 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 incomplets¹⁵ (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

¹⁴ Pour une synthèse des recherches sur l'effet de dotation (*endowment effect*), voir The Economist « It's mine, I tell you », June 19th 2008

¹⁵ 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.

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 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

Si le bien commun est une réalité émergente du débat public et des controverses démocratiques animées par la *virtù* du chef (Rochet 2008), il faut nous interroger sur l'existence de méta-normes immanentes. 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 jamais¹⁶ 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.

¹⁶ 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 »).

Sauf perversion des systèmes de valeurs, il est peu probable que du débat émergeant 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 mais une mise en contexte de ces valeurs sur une décision pratique. C'est la contextualisation et le processus de mise en contexte par l'appropriation par le débat et la controverse démocratique qui fait sens.

2) Comment lier management public et philosophie politique ?

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).

- La **légitimité substantielle** est fondée sur les valeurs. 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) La politique est-elle une science ? Julien Benda, le critique le plus radical de « la trahison des clercs » ralliés 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* » (Benda 1977 :248). 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.

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** : De tout ce qui précède, on peut dégager trois principes de légitimité procédurale que nous pouvons reprendre pour redéfinir le cahier des charges du management public:

- La *responsabilité* : Pour Max Weber, un fonctionnaire n'est pas responsable de ce qu'il *fait* mais des *conséquences* de son action. 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 au-delà d'une mesure réductrice des seuls *outputs* 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 œuvre 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 ».

Les arrangements possibles entre ces sources de légitimité seront le résultat des controverses, de compromis entre les intérêts des parties en causes, plus précisément de la *lutte des classes* dont Machiavel faisait la base du *vivere politico*, suivi en cela au XIX^e siècle par l'historien libéral François Guizot (1828) :

« L'Europe moderne est née de la lutte des diverses classes de la société (...) En Asie, par exemple, une classe a complètement triomphé et le régime des castes a succédé à celui des classes et la société est tombée dans l'immobilité. Rien de tel, grâce à Dieu, n'est arrivé en Europe. Aucune classe n'a pu vaincre ni assujettir les autres ; la lutte, au lieu de devenir un principe d'immobilité, a été une cause de progrès ; les rapports des diverses classes entre elles, la nécessité où elles se sont trouvées de se combattre et de se céder tour à tour, la variété de leurs intérêts et de leurs passions, le besoin de se vaincre sans pouvoir en venir à bout, de là est sorti peut être le plus énergique, le plus fécond principe de développement de la civilisation européenne »

Ce que Guizot nous dit ici c'est que les institutions sont engendrées par les compromis issus de la lutte des classes et que leur vitalité est garantie par le maintien d'un espace de controverses, à la différence de Marx qui en déduisit la nécessité historique d'écrasement d'une classe par une autre, doctrine dont il est résulté un immobilisme institutionnel qui a mené le communisme à sa perte. Mais

Guizot nous dit aussi que ces institutions naissent de luttes communes et de compromis communs qui vont donner naissance à des phénomènes de trajectoire qui vont créer les spécificités institutionnelles de chaque Etat-nation.

Les institutions sont donc elles aussi le fruit d'un processus évolutionniste (Nelson, 2002) qui inscrit les Etat-nations, comme seul espace de controverse historiquement légitime, dans une dépendance de sentier. Loin des mythes d'une « bonne gouvernance » universelle, c'est donc vers la prise en compte de ces spécificités que doit se porter le management public s'il veut accroître sa capacité prescriptive. Si les Etats - tout au moins ceux des pays développés - ont globalement, les mêmes problèmes, les solutions sont et resteront spécifiques.

*

Bibliographie

- Alvey, James, 2000, « An Introduction to Economics as a Moral Science », *International Journal of Social Economics*, Vol. 27, n° 12
- 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
- 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, Réed. 1977, *Pluriel*, Hachette, Paris
- 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
- .Carpenter, Daniel, 2001, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Networks, Reputations and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton: Princeton University Press.
- Cohn, Daniel. 2006. “Jumping into the Political Fray: Academics and Policy-Making.” *IRPP Policy Matters* 7 (3).
- 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
- 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
- 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.
- 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
- 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
- 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”, trad. 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 », trad. NRF, Gallimard, Paris
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000, new edition 2004). « Public management reform: An international comparison ». Oxford, UK, Oxford University Press.
- Pollitt, 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*
- Popper, Karl : « Le réalisme et la science » 1990, Editions Hermann, Paris, « Knowledge and the body-mind problem : in defence of interaction » , 1994, Routledge, NY, « 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
- Przeworski, Adam, “Democracy as a contingent outcome of conflicts”, in Elster et Slagstad, *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, 1993, Cambridge
- 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 « 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, - 2004, “Une seule flèche pour deux cibles: le pari ambitieux de la réforme budgétaire en France”, *Management International*, n° 4-2004, Montréal, - 2007 « L'innovation, une affaire d'Etat : gagnants et perdants de la III^e 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^e 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*, Paris
- Sen, Amartya, 1999, « L'économie est une science morale », La Découverte
- 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 : Ambroggio Lorenzetti et le bon gouvernement », *Raisons d'agir*, Paris
- Sokal, Alan et Bricmont, Jean « *Impostures intellectuelles* », Odile Jacob, Paris, 1997
- 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