

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

**LE BIEN COMMUN COMME MAIN INVISIBLE.
LE LEGS DE MACHIAVEL
A LA GESTION PUBLIQUE***

*Claude ROCHET***

W.P. n° 851

Juin 2009

* This paper has been accepted for publication in **International Review of Administrative Sciences** and the final (edited, revised and typeset) version of this paper will be published in **International Review of Administrative Sciences** September 2008 (vol 74(3)) by SAGE Publications Ltd, All rights reserved. © Claude Rochet IRAS

For more information please visit : www.sagepub.com

Ce document constitue une version de travail de la traduction française réalisée par la revue.

*** 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: Le management public a été dominé par la quête de l'efficacité et nous laisse sans réponse aux questions fondamentales de l'éthique. Cet article entend montrer que la pensée de Machiavel peut nous apporter une conception et des outils quant à la manière de gouverner une société qui sont 1) en ligne avec les plus récents apports de la recherche en évolutionnisme institutionnel, et 2) approprié à la prise de décision complexe. Le bien commun, concept central de la pensée de Machiavel, apparaît comme jouant le rôle d'une main invisible qui réduit les coûts de transaction, et la clef de voûte d'une pensée sur la gestion des affaires publiques. Cette analyse est illustrée par une étude comparative de deux projets d'infrastructure de traversée des Alpes: *AlpTransit* en Suisse et la liaison Lyon – Turin entre la France et l'Italie. On conclut sur une proposition de mise à jour du programme de recherche en management public permettant de conjuguer efficacité (légitimité des fins) et efficacité dans la mise en œuvre.

Mots clés: Éthique, philosophie politique, Machiavel, vertus civiques, *virtù*, NPM, programme de recherche

Abstract: Public management has been dominated by the quest for efficiency and has left us with fundamental ethical questions, which remain unresolved. It is argued that Machiavellian thought may provide us with concepts and tools applicable to ruling societies confronted with uncertainties and change that are 1) in line with the most recent insights in institutional evolution and 2) appropriate to solve complex decision-making problems. The common good- central concept of Machiavelli's thought- appears to be an invisible hand that lowers the transaction costs and acts as the keystone of complex public affairs thinking. This analysis is illustrated by a comparative case study of the two management projects of infrastructure crossing the Alps, the *AlpTransit* in Switzerland, and the Lyon Torino Link. It concludes with a proposal to upgrade the research programme in public management that allows effectiveness (legitimacy of the ends) and effectiveness in its implementation.

Key words: ethics, political philosophy, Machiavelli, civic values, *virtù*, NPM, research program

A l'intention des praticiens :

Les théories et autres réformes générales de la gestion publique ont toujours été dominées par la recherche de l'efficacité, telle une quête du Saint Graal. Je soutiens que ces réformes n'ont pas tenu leurs promesses et nous laissent sans réponse aux questions fondamentales de l'éthique : bien *faire les choses* ne permet pas de répondre à la question des faire les bonnes *choses*. La principale raison à cela est une profonde méprise quant à la nature même du processus de changement en cours, qui rend inapproprié tout type de solution universelle. Un tel changement est intervenu à l'époque de la Renaissance et Machiavel nous a légué une vision exhaustive de la façon de diriger dans un monde en évolution et incertain. Cet article présente en quoi consiste l'héritage méconnu de Machiavel et applique son enseignement à l'analyse de deux grands projets d'infrastructures publiques. Il conclut sur ce qui doit être mis à jour dans le programme de recherche en management public pour faire face aux défis de notre époque, qui exigent un retour aux sources de la philosophie politique classique.

« ...ce n'est pas l'intérêt individuel, mais le bien général qui fait la grandeur des cités. Le bien général n'est certainement observé que dans les républiques. »

Machiavel, Discours, II, 2

La gestion publique est dominée depuis une vingtaine d'années par une tendance « managérialiste » connue sous le nom de nouveau management public (NMP). J'appelle « managérialisme » l'idée selon laquelle les problèmes auxquels est confrontée la gestion publique peuvent être résolus par la mise en œuvre d'un ensemble d'outils et de techniques, qui regroupent des outils standard qui ont fait leurs preuves et qui sont censés former un « nouveau paradigme » en administration publique et donner naissance à des pratiques de « bonne gouvernance » universelles (Gruening, 1998).

Le NMP a fait du « vieux management public », l'État wébérien, sa bête noire (Drechsler, 2005), même si les deux courants ont en commun l'élément le plus critiqué, une neutralité axiologique fondée sur une séparation entre les faits et les valeurs (Strauss, 1986). On l'accuse de couper l'administration publique de ses racines vitales en philosophie politique (Gruening, 1998). Là où le NMP s'écarte vraiment du modèle wébérien, c'est en écartant « le rôle de l'État en tant que principal facilitateur de solutions aux nouveaux problèmes de la mondialisation, du changement technologique, de l'évolution démographique et de la menace environnementale » (Drechsler, 2005). Dans l'esprit du NMP, l'État perd son rôle d'architecte au service du bien commun.

Le NMP est le résultat final d'un processus qui a sa source dans le développement de l'économie néoclassique après la Seconde Guerre mondiale et qui vise essentiellement à contrecarrer le concept d'État providence, ce qui a abouti à un rejet de l'administration publique classique. Les notions d'« intérêt public » et de « bien commun » ont essuyé les critiques des auteurs appartenant à l'école des choix publics, de l'économie néoclassique et de l'individualisme méthodologique, même si une minorité d'auteurs ont critiqué la séparation des faits et des valeurs. D'une part, le NMP n'a pas résolu la question essentielle qui constitue la seule caractéristique réelle du NMP propre à l'ensemble d'outils qu'il recommandait, l'administration électronique (Dunleavy and al., 2005), et d'autre part, ce soi-disant changement de paradigme fondé sur des incitants financiers individuels nous laisse sans réponse aux questions fondamentales de l'éthique et de l'intégrité de la gouvernance.

Je soutiens que ces questions restées sans réponse exigent un retour aux sources quant à la direction d'une institution publique et que l'on trouve beaucoup de réponses dans la pensée de Machiavel qui permet de comprendre nettement mieux le monde moderne complexe.

Je commencerai par expliquer la pensée de Machiavel et ce qu'elle peut apporter à la compréhension des problèmes actuels de l'administration publique. Je présenterai ensuite les défis auxquels le management public est confronté aujourd'hui dans la transition vers la troisième révolution industrielle, et les liens que l'on peut établir entre l'héritage de Machiavel et les théories institutionnelles et évolutionnistes contemporaines. Troisièmement, j'examinerai comment un moment machiavélien peut apparaître dans le management public, permettant d'établir une corrélation entre développement institutionnel et prise de pratique de la décision publique en situations complexes. Quatrièmement, j'appliquerai ce modèle afin d'analyser une étude de cas dans le domaine des prises de décisions complexes : le projet d'infrastructure ferroviaire de traversée des Alpes. Pour terminer, je conclurai sur la nécessité d'actualiser le programme de recherche en management public.

A. L'héritage de Machiavel.

Comme le souligne Claude Lefort (1972), comprendre Machiavel revient à travailler sur l'interprétation de l'idée qu'il se faisait de la façon dont ses écrits seraient interprétés, ainsi que de la façon dont ses écrits ont été interprétés. On ne peut pas lire Machiavel sans avoir à l'esprit ses interprétations sulfureuses passées. Il y a, comme l'indique Leo Strauss, une lecture exotérique (facilement compréhensible pour le commun des mortels) de Machiavel et une lecture ésotérique, qui nécessite une interprétation. Je m'intéresserai ici essentiellement à ce qui ne fait aucun doute dans la pensée de Machiavel selon l'état de l'art dans ce domaine de recherche.

Machiavel voulait comprendre comment maintenir un État républicain privilégiant le bien commun. Le bien commun n'est pas un concept utilitariste, tel que compris par des notions modernes comme les « services d'intérêt général », mais la condition morale et politique de la vie publique. Machiavel se voyait comme un précurseur de la pensée politique et, dans un contexte extrêmement complexe, comme le fondateur du rétablissement du pouvoir de la raison humaine dans l'interprétation d'un réel incertain (Discours, I).

Pour Machiavel, les hommes ne sont ni bons, ni mauvais : ils aspirent à la sécurité et à la réalisation personnelle, des objectifs qui ne peuvent être atteints que par l'union de tous. Le seul intérêt naturel est le bien privé – l'intérêt public, ou bien commun, la *res publica*, est une construction politique. Cette construction varie selon qu'il existe un fondateur, représenté par la figure du Prince que Machiavel décrit de façon idéale dans « *La vie de Castruccio Castracani* », selon que le régime politique est une monarchie ou une république – qui bâtit les institutions permettant au bien commun

d'exister - ou selon qu'il existe un leader politique qui agira comme un fondateur lorsque la république et le peuple se seront corrompus et ne pourront plus exister. Les habitudes qui consistent à être bon ne sont pas naturelles, mais doivent être créées par des institutions instaurées par un fondateur. Machiavel admirait des fondateurs tels que Lycurgue, qui a apporté à Sparte des institutions de qualité et stables. Mais il a aussi fait l'éloge de la fondation de la république à Rome, qui a été créée pas à pas par les luttes entre les nobles patriciens et la plèbe (Discours, I – VI).

Machiavel nous dit que l'on peut instituer une bonne société par la *virtù*¹ du dirigeant mais que cela suppose le partage de valeurs civiques par le peuple (Discours, I - XII). Les institutions sont nécessaires pour éduquer aux valeurs civiques et pour la poursuite de l'idéal de la bonne société lorsque ces valeurs ne sont plus présentes dans l'esprit du dirigeant et du peuple. « Le Peuple » (*popolo*) n'existe qu'en tant qu'ensemble instruit sur le plan politique sous la direction d'un Prince, un homme à l'intelligence rare qui a l'autorité nécessaire à la poursuite du bien commun, motivée par la vertu morale, même si (et c'est là l'héritage de Machiavel le plus souvent mal interprété) il est poussé par son désir égoïste naturel d'inscrire sa gloire dans l'histoire.

Cette tension entre le peuple et le dirigeant (le Prince) est au centre de la pensée de Machiavel. Elle ne plaide pas pour une théorie constitutionnelle de la république puisqu'elle ne raisonne pas en termes d'institutions formelles. Il a servi une république faible, Florence, qui était censée être l'héritière de la république romaine et considérait cette faiblesse comme un problème de caractère : la capacité de la petite et moyenne bourgeoisie à débattre collectivement au sujet d'affaires publiques et à faire émerger des dirigeants (*Histoire de Florence*). Le bien commun est le bien du grand nombre, car si c'était le bien du petit nombre, il se réduirait à l'intérêt du Prince et de ses courtisans.

Pour résumer : « le bien commun résulte d'une harmonie précaire entre le bien de la multitude et le bien des grands » (Strauss 1958: 271). Cette harmonie ne peut être réalisée que dans une république « bien ordonnée » (*bene ordinata*), fondée sur une interaction dynamique entre les institutions et les citoyens. Dans son *Histoire de Florence*, Machiavel oppose clairement les « tumultes » qui sont apparus à Rome et à Florence : à Florence,

¹ *Virtù* n'est pas traduisible, car le terme est composé de *vir* (force) et *virtus* (vertu civique). Machiavel définit la *virtù* comme l'ensemble de caractéristiques personnelles qu'un souverain doit posséder afin d'assurer son règne le plus longtemps possible et d'atteindre ainsi la grandeur. La maîtrise du destin, le courage et l'attachement au bien commun sont les facteurs qui déterminent la *virtù* d'un prince lorsqu'il est confronté à la *fortuna*, qu'il décrit comme une femme, une force qu'un prince méritant peut courtiser, adoucir et contrôler presque indéfiniment.

l'instabilité politique avait pour origine la lutte entre factions de la classe dirigeante, qui menaient à un chaos sans liens avec les conflits de classe réels. À Rome, en revanche, les conflits politiques reflétaient les conflits de classe réels qui sont nécessaires à la vitalité d'une république. Malgré son obsession pour la stabilité politique, Machiavel croyait dans les possibilités créatives des conflits entre les classes, qu'il considérait comme une caractéristique immuable de la vie politique républicaine (Brudney, 1984). Ce conflit a été institutionnalisé à Rome avec la création des Tribuns, qui ont fait place à la partie populaire du gouvernement, ce qui s'est avérée bénéfique pour la vigueur et la stabilité de la république (*Discours* 1.4.1)². Machiavel est assez radical, tant pour notre époque que pour la Florence du XVIe siècle:

« Je prétends que ceux qui condamnent les troubles advenus entre les nobles et la plèbe blâment ce qui fut la cause première de la liberté de Rome : ils accordent plus d'importance aux rumeurs et aux cris que causaient de tels troubles qu'aux heureux effets que ceux-ci engendraient. Ils ne considèrent pas le fait que, dans tout Etat, il y a deux orientations différentes, celle du peuple et celle des grands, et que toutes les lois favorables à la liberté procèdent de leur opposition. »
(*Discours*, 1.4.1. 196)

Cette idée a été clairement minimisée, ou passée sous silence, dans le cadre de l'interprétation dominante de l'enseignement de Machiavel, qui s'est limité au *Prince* et a réduit son interprétation à un manuel de cynisme dans l'art du gouvernement. Il convient de garder à l'esprit que *Le Prince* a été écrit après les *Discours*, qui font clairement l'éloge du régime républicain. Comme le démontre clairement Leo Strauss (1958: 282), l'un des critiques les plus perspicaces de Machiavel, ses deux ouvrages les plus lus – *Le Prince* et *Les Discours* – sont républicains, même si, dans *Le Prince*, il semble agir comme un conseiller des tyrans³. On peut considérer *Le Prince* comme un extrait des *Discours* consacré à une

² "... outre qu'ils donnèrent leur part à l'administration populaire, ils furent créés pour garder la liberté de Rome »
Discours, I-IV 197

³ Je n'entrerai pas dans le présent article dans la discussion sur Machiavel partisan du mal ou non. Il préconise le recours à des moyens mauvais pour préserver l'État, c'est-à-dire, dans son esprit, pour préserver des institutions qui sont celles du bien commun, ou pour le rétablir lorsqu'il a été corrompu. Machiavel considérait – en prenant pour exemple Piero Soderini, qui était le dernier dirigeant (faible) de la république florentine, qui n'a pas osé recourir aux « mauvais moyens » pour préserver le bien commun et a conduit la république à sa perte – qu'un Prince ne doit pas hésiter à recourir à des moyens « honorablement mauvais » lorsqu'il s'agit de sauver la république et de (re)créer des institutions républicaines, même si en agissant ainsi, le Prince recherche sa propre gloire. Leo Strauss, qui présente Machiavel comme le premier à avoir abandonné la philosophie classique et comme un « professeur du mal », dans ses « *Pensées sur Machiavel* »,

situation politique des plus subtiles, lorsqu'une nouvelle principauté doit être édifée sans avoir acquis aucune légitimité par l'histoire et la tradition (Zarka et Ménessier, 2001:32). Comme l'indique Cassirer (1946: 153), *Le Prince* n'est ni moral, ni immoral : l'ouvrage décrit les choses telles qu'elles sont. Machiavel veut que le pouvoir soit efficace. Cependant, comme le souligne Lefort (1986: 202), Cassirer ne lit pas Machiavel comme Machiavel lisait Tite-Live ou Aristote : il prétend avoir une vision impartiale et intemporelle de sa pensée et conclut que Machiavel invente l'État comme étant indépendant de toute considération religieuse et métaphysique. Cette conclusion sera à l'origine de la lecture de Leo Strauss de Machiavel⁴.

À la suite des travaux précurseurs de Felix Gilbert (1984), l'école de Cambridge (Hans Baron, J.G. Pocock, Quentin Skinner, Philip Pettit – du côté anglophone - Mauricio Viroli – du côté italien - et Jean Fabien Spitz – du côté français) a clairement situé le républicanisme de Machiavel dans la lignée de l'humanisme civique de la Renaissance, basé sur la tradition aristotélicienne telle que redécouverte au *trecento* (Brunetto Latini, Jean de Viterbe, Marsiglio da Padova, Thommaso d'Aquino....)⁵. D'autres (Maynor, 2002, McCormick, 2003, 2007) reprochent à l'interprétation de l'école de Cambridge de minimiser la dimension participative et contestataire du républicanisme de Machiavel, et comme plus

reconnaît la continuité de sa pensée avec la philosophie classique mais regrette l'abandon d'une conception surhumaine de la façon dont l'Homme doit vivre. Sa philosophie construit « bas mais solide », avec pour symbole « l'homme animal par opposition à l'homme dieu » (1958: 296). Strauss considère que, malgré ce qui fait de Machiavel un homme de la Renaissance, sa conception de l'homme le rend moderne. Je ne partage pas son interprétation car j'estime que l'intention de Machiavel était de concilier la philosophie politique classique et la découverte du pouvoir de la science et de la technique pour transformer l'état de nature. Je suis en accord avec ce que dit Pocock de la conception de la liberté d'Isaiah Berlin, à savoir que le moment machiavélien est le tournant décisif entre l'idée de liberté positive – l'idée républicaine – et celle de liberté négative – l'idée libérale -, mais que le réel écart dans l'édification du droit naturel moderne et du droit naturel classique est celui qui sépare Machiavel et Hobbes qui est, après Giovanni Botero (1589), le père fondateur, le vrai philosophe de la raison d'état (Pocock, 2003). J'incline à suivre l'interprétation de Claude Lefort, selon qui, dans un corps politique, le peuple des dépossédés est un meilleur gardien de la justice et de l'idée de la Bonne société que les philosophes (comme chez Platon) étant donné qu'il proteste ou se révolte constamment contre l'ordre dirigeant. Ce débat concerne la question de savoir comment faire face au problème théologico-politique, ce qui sort du cadre du présent article (Labelle, 2006).

⁴ Cassirer a dirigé la thèse de Leo Strauss.

⁵ Maurizio Viroli (2000) évoque cette idée de façon particulièrement claire dans sa biographie de Machiavel : « Machiavel n'a jamais pensé que la fin justifie les moyens ou qu'un chef d'État a le droit de faire ce qui est interdit aux autres, (...) il estimait en revanche que lorsque quelqu'un est déterminé à atteindre un grand objectif – libérer un peuple, fonder un État, faire appliquer la loi et installer la paix là où règnent l'anarchie et le despotisme -, alors il ne doit pas avoir peur d'être considéré comme cruel ou misérable, mais il doit simplement faire ce qu'il faut pour atteindre cet objectif. »

proche de la « liberté négative » d'Isaïah Berlin (1990) que de la « liberté positive » républicaine, et de ne pas faire la différence avec la notion de démocratie représentative. Il est très clair que la démocratie moderne contemporaine, décrite dans les *Federalist Papers*, est aux antipodes de la tradition républicaine classique de participation directe du peuple dans les affaires publiques : le peuple doit participer, mais indirectement et peu souvent, par le biais d'élections et de fonctions de juré dans une démocratie fondée sur des droits individuels et un esprit commercial (Pangle, 1986 : 596).

En tout état de cause, il ne fait aucun doute que l'innovation de Machiavel est, d'après Quentin Skinner (1990, 2001), la création du *vivere politico*. Dans la philosophie politique aristotélicienne, la vertu est la fin suprême de l'homme qu'il atteindra par l'activité civique, le *vivere civile*. Le *vivere politico* machiavélien n'est pas un objectif éthique en soi, mais un moyen de défendre la liberté civique et les multiples objectifs des individus afin de maintenir la stabilité de l'État dans une période trouble favorable au déclin d'une république.⁶

Dans le contexte d'un monde en évolution, les observateurs politiques ont été désappointés, actant de leur incapacité à prévoir le cours des événements (lettre à Vettori, 09.04.1513). Louis XII, le Roi de France, a échoué dans sa tentative italienne car victime de l'incertitude. En conséquence, la politique a besoin d'une pratique professionnelle qui pourra s'adapter à l'incertitude : la politique devient un *arte dello stato* – dont Machiavel déclare qu'il s'agissait de son unique métier -, une profession organisée, similaire à l'organisation florentine des tisserands de la laine, *l'arte della lana* (lettre à Vettori, 10.12.1513). Dans le républicanisme de Machiavel, l'État existe en tant que fin en soi, mais il se maintient grâce à la liberté civile et à la participation active du peuple : il y a clairement une co-évolution entre la solidité de l'État et l'activité civique, le *vivere politico*.

A. 1. Virtù, fortuna, corruptio : le moment machiavélien

Machiavel définit trois concepts qui éclairent les principes de base de la gestion des affaires publiques : la *fortuna*, ou l'incertitude, la *virtù*, ou l'alliance de la vertu civique et de la force nécessaire pour maintenir et appliquer un système politique, et la *corruptio*, qui est la disparition des valeurs civiques face à l'incertitude de la *fortuna*. Dans l'esprit de Machiavel, la *corruptio* n'a pas la signification utilitaire moderne (à savoir une corruption matérielle qui

⁶ « Le *vivere politico* est une forme particulière d'organisation politique qui exclut la tyrannie et le règne despotique et est incompatible avec la domination de l'Etat par qui que ce soit: lorsqu'un citoyen ou un parti parvient à dominer les lois et les magistrats, on ne peut plus parler de république. » (Viroli, 1992)

entrave la formation et le respect des contrats), mais désigne la perte des valeurs civiques qui reconstruisent en permanence l'idéal du bien-être commun face aux assauts de la *fortuna*. La *Fortuna* est une menace permanente pour l'équilibre de la république. L'avenir de la république est déterminé par la vitalité de la vie politique, la *vita activa*, et par le partage de valeurs civiques parmi les citoyens.

Plus les valeurs civiques sont fortes, moins les coûts de transaction liés à la mise en œuvre des institutions sont élevés. Comme l'indique Pocock (2003), il y a, dans l'évolution des sociétés, des moments machiavéliens qui sont la réunion de ces trois conditions – la *virtù* du dirigeant, le partage de valeurs civiques parmi les citoyens, qui fait que les vertus se renforcent les unes les autres, et la capacité de faire face à la *corruptio* – et qui permettent à la république d'exister et, de fait, d'agir comme une grandissent et déclinent en fonction de leur aptitude à faire face aux assauts de la *fortuna*, soit l'aptitude des valeurs civiques à résister à la *corruptio*. Là où Machiavel a innové, c'est en libérant la *virtù* dans les actions de l'éthique chrétienne. Est vertueuse l'action qui fonctionne: l'éthique doit privilégier la fin, le bien commun et être dissociée des moyens. Sa conception de la *virtù* ressemble à la *metis* (intuition) grecque et à la *phronesis*, l'esprit pratique ou la prudence, (Gaille-Nikodimov et Ménessier, 2006: 269). Selon Machiavel, un dirigeant est apte à sa fonction lorsqu'il est capable de faire varier sa conduite entre le bien et le mal « selon ce qu'imposent la chance et les circonstances » (Pocock, 2003). Le prince est doté de *virtù* à l'instar du guerrier qui est doté de *metis* : ils savent tous deux comment faire tourner les circonstances à leur avantage.

A. 2. Le leader républicain vertueux et le peuple des citoyens

Machiavel énonce les principaux traits de caractère du leader républicain : avant toute chose, c'est un architecte. Les fondations de l'État doivent être solides, tant dans le domaine institutionnel que dans dans le domaine physique, et encourager le comportement vertueux : Machiavel recommande de construire des barrages et des canaux afin de lutter contre les inondations et leurs ravages. Deuxièmement, il sait concevoir des institutions adaptées à la culture des citoyens sans se poser la question de la forme du meilleur régime politique. Son souci, c'est le contenu des institutions, et non leur forme – comme c'était le cas chez les classiques. Troisièmement, c'est un médecin : il ne se contente pas de soigner, mais il prévient aussi et surtout la corruption en adaptant les institutions. Il doit anticiper l'arrivée de la mauvaise *fortuna* de manière à renforcer sa *virtù*. Le diagnostic est propre à chaque situation et aux circonstances, afin de faciliter les capacités adaptatives des institutions.

Afin d'éviter la constitution d'intérêts acquis, le dirigeant doit être issu du peuple, selon l'exemple que Machiavel donne dans *La vie de Castruccio Castracani* (1520), et il doit y avoir rotation parmi les agents de l'État afin d'équilibrer le bien commun du petit nombre et celui du grand nombre grâce à l'activité civique directe. Il ne souhaite pas bâtir un régime parfait d'harmonie sociale, mais considère que la lutte entre les classes sociales et les intérêts divergents est normale et témoigne d'une vie civique active, qui permet au bien commun du grand nombre de triompher sur l'intérêt privé des puissants (Gaille-Nikodimov et Ménissier, 2006: 274). En temps normal, les conflits sont nécessaires et font partie du *vivere politico*. Ils ne menacent pas l'État, mais le renforcent, puisqu'aucune république ne peut exister sans passions et leur expression organisée. Le renouvellement de la vertu civique par le biais des conflits produit un équilibre dynamique différent d'un ordre princier imposé.

« On ne peut en aucune manière accuser raisonnablement de désordre une république où l'on voit tant de vaillance. Les bons exemples proviennent de la bonne éducation, la bonne éducation des bonnes lois, les bonnes lois des troubles, qu'un grand nombre condamne à tort. Quiconque, en effet, examine attentivement leur issue ne peut trouver qu'ils ont engendré des exils ou des violences préjudiciables au bien commun, mais au contraire les lois et les institutions utiles à la liberté publique (Discours, I, 4)

En termes contemporains, le républicanisme de Machiavel appartient clairement à ce que Sir Isaiah Berlin appelle (de façon négative) la « liberté positive », par opposition à la « liberté négative » du courant libéral depuis Hobbes et surtout depuis Locke : la liberté consiste à éviter tout obstacle à la liberté individuelle de la part de l'État. La liberté positive, en revanche, est la capacité d'action de l'individu pour produire des droits subjectifs et collectifs. Il y a un lien entre intérêt commun et liberté personnelle, comme le montre Skinner (1992), ce qui différencie Machiavel de John Rawls, dont la *Théorie de la Justice* ne tient compte que des droits individuels et rejette l'organisation de la coopération et de la vie civique, les considérant comme un fardeau excessif pour l'État.

A. 3. La dynamique du changement

L'innovation la plus évidente de Machiavel concerne cependant l'intégration du changement dans la dynamique de la vie républicaine : la république parfaite (*repubblica perfetta*) est capable de modifier ses institutions lorsqu'elle est confrontée à des mutations perturbatrices. Les lois perdent de leur efficacité et doivent être ré-instituées, éventuellement, en cas de crise majeure, en faisant appel à un dictateur provisoire (c'est-à-dire un nouveau Prince faisant office de père fondateur) – comme l'a fait la république romaine – afin de rétablir les institutions républicaines.

On peut lire Machiavel comme un philosophe politique – même s’il se considérait davantage comme un praticien que comme un philosophe⁷ - qui entendait concilier l’héritage de la philosophie classique (l’aspiration aristotélicienne et socratique à la vie bonne, à la justice et à la bonne société régie par de bonnes lois) – et l’efficacité dans le monde en évolution et agité de la Renaissance italienne et du début d’une ère industrielle enclenchée par l’innovation technologique et la fin de l’idéal classique d’un monde stable. Comme le souligne Eric Voegelin (1998), l’Italie a connu de nombreux troubles à l’époque de Machiavel : l’expansion des Mongols vers l’Occident et l’invasion française en 1494. Étant au centre de la vie intellectuelle de l’époque, l’Italie n’a pas été capable de comprendre la situation. Il n’était plus possible de maintenir la vision d’une évolution linéaire de l’Histoire selon le modèle augustinien. Machiavel se tourne vers l’histoire romaine car il est conscient de ce manque d’efficacité, et cherche à éclairer le caractère non linéaire de l’Histoire, le problème des cycles, les périodes de croissance et de déclin que Voegelin appelle « le cours de l’Histoire nationale » (les partisans actuels de la théorie évolutionniste appelleraient cela un phénomène de dépendance de sentier - Nelson et Winter 1982). « Ce faisant, Machiavel anticipe la spéculation sur les cycles historiques, les *corsi* et *ricorsi* de Vico, Edward Meyer, Spengler, Toynbee et, implicitement, de Voegelin lui-même » (Moulakis, 2005).

La philosophie politique classique, selon la théorie Aristotélicienne, rejetait l’innovation et le changement, en se basant sur le présupposé que la vie en société était un jeu à somme nulle et que l’appauvrissement d’une partie de la société était un inconvénient obligé de la création de richesse. Machiavel a introduit le changement et la turbulence dans le projet socratique de construction d’une bonne société. Les conflits et l’agitation politiques sont nécessaires pour faire face à l’incertitude et au changement. Les valeurs civiques, partagées tant par le peuple que les dirigeants, ainsi que la qualité de la vie civique sont la main invisible qui peut permettre au système de trouver son équilibre et de rétablir sa résilience quand il est confronté à l’incertitude.

⁷ Machiavel a commencé à écrire après 1512, lorsqu’il a dû renoncer à sa charge après le retour des Médicis. Dans une lettre à son ami Vettori (09.04.1513), il explique que, par la grâce de la *fortuna*, la seule matière qu’il maîtrisait était l’art de l’État (*Arte dello stato*) et il ne voulait pas discuter du bien, de la justice et de la condition humaine *in abstracto*, mais produire une étude plus pratique sur les relations entre les citoyens et l’État, ainsi qu’entre les États.

B. Quel est l'intérêt aujourd'hui des enseignements de Machiavel ?

L'héritage de Machiavel a été brouillé par l'idéologie du « machiavélisme » apparue avec les guerres de religions. Cette idéologie n'a rien à voir avec les véritables travaux de Machiavel qui, comme l'indique Lefort, semblent être la victime d'une époque où les flammes de l'intolérance religieuse consomment tous les travaux de réflexion et réclament des certitudes fondées sur la foi (Lefort, 1986 –I). La construction de cette idéologie commence avec Innocent Gentillet et son « anti-Machiavel »⁸, qui fait du massacre de la *Saint Barthélemy* des Huguenots par les Médicis, lorsqu'ils dirigeaient la cour du Royaume de France l'héritage de Machiavel . Du côté catholique, Giovanni Botero⁹ a condamné l'abandon par Machiavel de l'éthique chrétienne lorsqu'il examinait les outils d'action politique tout en étant le véritable théoricien de la *raison d'État*, qu'il oppose à la théorie de Bodin sur la souveraineté. Le Roi Frederic II de Prusse a écrit son propre « anti-Machiavel », avec une préface de Voltaire, afin de montrer qu'un Prince pouvait être un bon prince s'il utilisait les moyens appropriés – ce qui, dans ce cas, semble vrai.

La position libérale moderne proclama avec Montesquieu, que « enfin, on s'est débarrassé de Machiavel », faisant l'éloge du commerce comme moyen plus pacifique de bâtir de bonnes institutions, car le commerce rejette les passions politiques et suppose des partenaires égaux¹⁰. Hobbes s'est opposé à la conception républicaine de la liberté en estimant que la

⁸ « *Discours d'État sur les moyens de bien gouverner et maintenir en bonne paix un Royaume ou autre principauté...Contre Nicolas Machiavel, florentin, (1576)* » par Innocent Gentillet. Le livre de Gentillet connaîtra un grand nombre de réimpressions jusqu'à la fin du XVII^e siècle, donnant naissance aux termes péjoratifs machiavélisme » et « machiavélien ».

⁹ Giovanni Botero, 1589, *Della ragione di stato*. Il convient de noter que l'expression *ragione di stato* n'apparaît jamais dans les ouvrages de Machiavel. Botero développe une conception de l'État entièrement fondée sur une notion de pouvoir, que Botero oppose explicitement à la notion de souveraineté de Bodin (1576) et qui se répandait partout en Europe. Botero propose un modèle politique établissant un lien entre l'analyse « machiavélienne » des conflits de pouvoirs et une étude des conditions régissant le développement économique des États. Comme l'indique Senellart (1989), Botero est en fait « machiavélien » selon la signification donnée au terme par Gentillet, mais clairement antimachiavélien étant donné que Machiavel considère l'intérêt personnel comme une source de conflit. Botero devait concilier deux exigences contradictoires : la nécessité d'un État puissant, mais pas indépendant de la puissance de l'Église. En conséquence, la seule force fiable est celle de l'industrie et Botero apparaît comme un précurseur de la pensée libérale, opposé au mercantilisme préconisé par Bodin. Botero donne naissance à une conception de la raison d'État antimachiavélienne et anti-souveraine (Descendre, 2003).

¹⁰ « On a commencé à se guérir du machiavélisme (...) 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 » Montesquieu, « *L'Esprit des Lois* », XXI, 20

valeur civique n'existait pas chez l'Homme en dehors de l'obéissance à l'État. Même si Hobbes était un théoricien des vertus sociales et affirmait que leur maintien était indispensable à la préservation de la paix, il voulait les ancrer dans une « science de la vertu et du vice » (Skinner, 1996). En tant que fruit de la raison, cette science, confrontée à l'intérêt et à l'ignorance, a peu de chances d'être entendue. Il réduit le débat démocratique à l'art de l'éloquence, qui suffit pour séduire la multitude, et rejette l'ensemble de la période de la révolution anglaise, la considérant comme rien de moins qu'une époque d'insanité (Skinner, 1996). Cette évolution est achevée par Locke, qui établit que l'intérêt individuel du propriétaire est le meilleur moyen de régir la vie publique : la question politique est remplacée par la question de la propriété dans la nouvelle philosophie politique moderne.

La Renaissance met fin à la vision scolastique selon laquelle l'action humaine est régie par un ordre cosmique et libère l'activité humaine pour jeter les bases d'une économie fondée sur l'innovation. Ernst Cassirer (1946: 129-133) considère que Machiavel a étudié les mouvements politiques dans le même esprit que Galilée, un siècle plus tard, avec les lois de la gravité, et qu'il a été le premier à rompre avec la vision scolastique d'un monde immuable et à parvenir à comprendre le rôle de l'État dans un monde changeant.

Cependant, comme l'indiquent nombre de critiques de la modernité (Leo Strauss, Hannah Arendt, Eric Voegelin, Raymond Aron...), l'ère technologique moderne a donné naissance à de nouvelles croyances dans les lois de la nature, fondées sur la technique, comme celles professées par les positivistes et les économistes classiques, comme Auguste Comte – pour qui « l'observation a dominé l'imagination et l'a détrônée » - Jean-Baptiste Say¹¹ puis Wilfredo Pareto. L'art de la politique, comme l'énonce crûment Leo Strauss, est réduit à une interprétation des lois de la nature : la question politique relative au « quoi ? » du bien commun devient incluse dans la question du « comment ? » de la philosophie classique moderne, mettant ainsi de côté la question politique.

¹¹ « 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. » Jean-Baptiste Say, *Traité d'économie politique*, 1803

B. 1. Les réponses à l'innovation, à l'incertitude et à l'agitation

Les auteurs néo-schumpetériens, opposés au courant de l'économie néoclassique, mettent l'accent sur la nature de la technologie, qu'ils ne considèrent pas comme une manne du ciel, mais comme un processus de transformation globale et sociale :

« En conséquence, d'une manière plus générale, le changement technologique vient du système économique et social et n'est pas simplement une adaptation aux transformations suscitées par des causes extérieures à ce système. Les sociétés ont, en d'autres termes, leur mot à dire sur l'impact de l'évolution technologique. D'où l'importance de l'évaluation technologique pour le choix politique à faire. » (Freeman et Soete, 1997:429).

L'arrivée d'une troisième révolution industrielle rendent les enseignements de la philosophie politique classique particulièrement pertinents en soulevant la question socratique de la bonne société : de quelle manière une nouvelle technologie servira-t-elle ou non le bien commun, et de quelle manière va-t-elle agir, par le processus de destruction créatrice schumpetérien, sur la corruption des institutions sociales et de la vie civique ?

Les classiques savaient qu'il existait un lien entre le changement politique ou social et le changement technologique. Le progrès technique menaçait l'équilibre sociopolitique de la société. C'est la raison pour laquelle il requerrait une stricte supervision morale et politique des inventions : « la cité bonne et sage décidera quelles inventions sont à utiliser et lesquelles sont à supprimer » (Strauss, 1978:198).

On peut considérer que l'intention de Machiavel était de combiner les valeurs classiques et les conditions de développement du monde moderne – changeant et incertain -, jetant les bases d'une vision évolutionniste du processus de développement. Par le biais de la *fortuna* :

« la corruption est toujours un processus irréversible, à sens unique, qui fait partie de la mutabilité et de l'entropie des affaires terrestres; l'équilibre du subjectif et le rationnel peut être maintenu ou peut se délabrer, et il n'existe pas de troisième possibilité. » (Pocock, 2003:211).

À l'opposé, la valeur civique peut produire de la négentropie et la *virtù* a un caractère systémique : la *virtù* du peuple est plus que la somme de la *virtù* des individus et la *virtù* de tous dépend de la *virtù* de chacun et de l'ensemble. Une république est mieux à même de produire la *virtù* qu'une monarchie étant donné qu'il y a plus d'interactions entre les citoyens grâce aux activités civiles et militaires¹². Pour dire les choses en termes

¹² Machiavel contestait l'efficacité des troupes mercenaires – une obsession que l'on retrouve dans tous ses ouvrages -, comme en avaient l'habitude les villes italiennes, et plaidait en faveur d'une armée de citoyens, qu'il jugeait comme les seules « armes propres » possibles.

schumpetériens, la *fortuna* peut être représentée comme un processus de destruction destructive, tandis que la *virtù* est un processus de construction créatrice ; de la confrontation des deux résulte le processus de destruction créatrice, qui est le moment machiavélien.

Comme nous le rappelle Reinert (2007:73), ces interactions entre citoyens sont aussi des interactions entre activités économiques créatrices de synergies, décrites, dès le milieu du *trecento*, par l'auteur et homme d'État florentin Brunetto Latini (1220-94), comme *il ben commune*. La création de richesse apparaît comme un processus social et collectif, tout en mettant l'accent sur le rôle de l'individu. Le bien commun et le rôle de l'individu instruit devenu un citoyen sont les deux piliers de la Renaissance. Trois cents ans après Latini, Machiavel explique que le processus de corruption commence lorsque l'individu perd son autonomie et n'est plus en mesure d'agir en tant que citoyen actif et que le pouvoir du grand nombre devient le pouvoir du petit nombre.

Les moments machiavéliens ne sont pas permanents et les sociétés progressent et déclinent selon leur capacités à résister aux assauts de la fortune

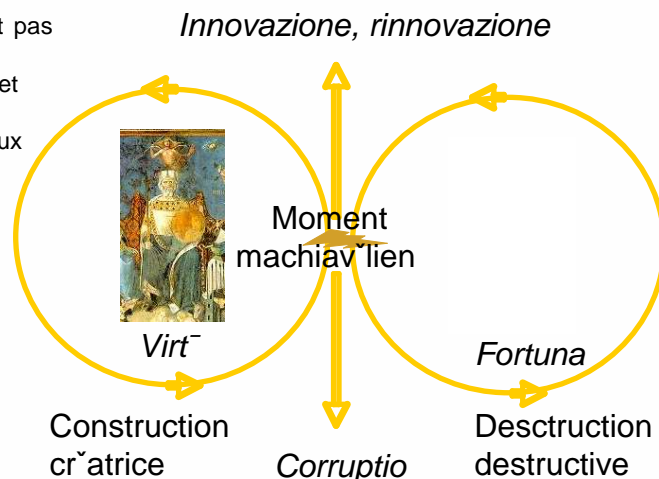


Illustration 1 : La conception machiavélienne de l'équilibre institutionnel

En somme, Machiavel apparaît comme un penseur politique dans un monde en évolution où, selon l'expression d'Alexandre Koyré (1998), l'humanité s'est haussée progressivement « de l'état de spectateur à celui de propriétaire et de maître de la nature ». Il est contemporain de Léonard de Vinci, qui apparaît comme le premier penseur de l'innovation à travers son concept de *disegno* qui permet à l'homme de concevoir des artefacts qui vont au-delà de la reproduction de l'univers physique perceptible par notre esprit mais qui sont la projection de son imagination¹³. Cette capacité – l'émerveillement – est caractéristique du monde de la

¹³ « 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 ...

Renaissance et on la retrouve au début du *Breve Trattato* (1613) d'Antonio Serra, qui la considère comme « l'origine de la philosophie et de la vérité que l'on en arrive à connaître par ce biais »¹⁴. Machiavel est un penseur d'un monde politique où le Prince peut concevoir (« *design* », en anglais) l'avenir de la nation et changer sa destinée (Gaille-Nikodimov et Ménissier, 2006).

B. 2. Les institutions : un processus évolutionniste

En conséquence, les institutions – qui définissent le rôle et la possibilité du bien commun – doivent évoluer car le caractère des citoyens tend à se corrompre face à la *fortuna*. Machiavel introduit une distinction entre l'*innovazione*, le processus d'adaptation des institutions, et la *rinnoiazione*, lorsque les institutions sont devenues corrompues (Gaille - Nikodimov et Ménissier, 2006: 274).

On retrouve des similarités avec cette approche dans les dernières œuvres de Douglass North (2005), qui a renoncé à sa position néoclassique initiale pour définir les institutions comme des règles du jeu qui permettent le développement et la croissance. North – qui renouvelle la tradition de l'économie institutionnelle fondée par Veblen et Commons – insiste sur la différence entre les institutions formelles (qui peuvent changer du jour au lendemain) et les institutions informelles, qui sont les croyances, les habitudes et les comportements, qui constituent globalement les valeurs civiques. Dans la philosophie scolastique, la forme de l'institution détermine le fond. Machiavel inverse le lien entre les institutions formelles et le fond, à savoir l'État, ses citoyens et leur caractère – en d'autres termes, les institutions informelles. Machiavel s'inscrit dans une thèse aristotélicienne selon laquelle il existe des formes multiples d'excellence institutionnelle qui dépendent de la nature de la cité. Comme l'indique North en des termes contemporains, il est sans objet de vouloir définir des institutions formelles parfaites si elles ne se fondent pas sur les institutions informelles qui

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.». Léonard de Vinci, cité par Jean-Louis le Moigne (2007). Le *disegno* a donné naissance au mot anglais « design ».

¹⁴ « ... L'émerveillement a toujours été une source de grand bien. Car c'est l'émerveillement qui stimule le désir de connaissance qui est inné chez toute personne ; c'est l'émerveillement qui enlève de l'esprit le voile que l'ignorance recouvre ; c'est l'émerveillement qui incite l'esprit à rechercher les causes et à apprendre les effets qu'elles produisent. Ce type de connaissance constituait l'origine de la philosophie, et la vérité que l'on en arrive à connaître par ce biais ». « L'émerveillement » fait partie de la redécouverte des classiques puisqu'il apparaît dans le *Theatete* de Platon sur l'art de la connaissance.

sont les croyances, les habitudes et la connaissance, ce que David Landes (2000) rassemble dans la notion de *culture*¹⁵ ou Aoki (2001), comme « un système durable de croyances partagées ». Les institutions formelles peuvent faire office d'éducateurs, en tant que facteur exogène de changement qui favorise l'évolution des institutions informelles, pour lesquelles la dynamique du changement est endogène. Avec Machiavel apparaît la première formulation du processus de co-évolution entre les institutions formelles et informelles, le changement exogène et endogène.

North définit la dynamique institutionnelle confrontée à un monde non ergodique. Dans l'hypothèse positiviste néoclassique, le monde est ergodique¹⁶ et tout à fait prévisible par une approche scientifique. Dans un monde non ergodique, la principale compétence devient l'apprentissage adaptatif bâtissant de nouvelles institutions informelles qui sont un condensé de connaissances et de croyances nouvelles. Il convient de souligner cette convergence entre les concepts contemporain et classique de la dynamique institutionnelle : la non-ergodicité et la *fortuna*, l'entropie institutionnelle et la *corruptio*, et le besoin d'apprentissage adaptatif institutionnel collectif en tant qu'amélioration de la *virtù* machiavélique.

C. Le moment machiavélique dans la gestion publique

L'économie néoclassique considère la technologie comme un agent exogène qui impose son fardeau aux travailleurs et à la société sur la base de la position positiviste selon laquelle il existe des lois de la nature, auxquelles doivent obéir les responsables politiques, comme le

¹⁵ Cette façon dont les institutions formelles et informelles interagissent a également été évoquée par Nietzsche : les opinions changent d'abord et les institutions formelles peuvent suivre par inertie : « *Le renversement des institutions ne suit pas immédiatement le renversement des opinions ; au lieu de cela les nouvelles opinions vivent pendant longtemps dans la maison déserte et étrangement peu familière de leurs prédécesseurs et se préservent même, car elles ont besoin en quelque sorte d'un abri* » (cité dans Reinert, 2007:127)

¹⁶ (1) Un système est ergodique lorsqu'une séquence ou un échantillon assez grand est représentatif de l'ensemble (comme en ce qui concerne un paramètre statistique) ; (2) ce qui implique ou est lié à la probabilité que tout état va se représenter, en particulier en cas d'absence de probabilité qu'un état ne va jamais se représenter.

Une collection de systèmes forme un ensemble ergodique lorsque les modes de comportement présents dans l'un de ces systèmes ressemblent parfois à ses comportements à d'autres périodes temporelles et lorsque le comportement d'un autre système choisi au hasard est également similaire au premier système. Il ne faut pas de résultats identiques, seulement des moyennes temporelles et des moyennes chiffrées relativement similaires. Dans une population ergodique, tout individu est représentatif de l'ensemble de la population. Les caractéristiques fondamentales de cet individu sont essentiellement identiques à celles de tout autre membre du groupe (*Principia Cybernetica Web*)

propose Jean-Baptiste Say (1803). Dans le cas des économies socialistes, la technologie était aussi un agent exogène obéissant à des lois de l'histoire et destiné à donner naissance à un monde nouveau. Dans les deux cas, le processus social endogène de changement n'est pas pris en compte, ce qui entraîne l'échec du second et l'inefficacité dans le premier. Comme l'indiquent Freeman et Soete (1997: 429): « le désenchantement technologique a accompagné le désenchantement politique ». L'avènement de la troisième révolution industrielle exige plus de débat politique, une vie civique plus intense sur des questions telles que la pollution, la transformation sociale, la prise de risques, l'évaluation technologique en tant qu'institution visant à assurer la cohésion sociale et le développement durable, dans l'usage de la technologie.

Le nouveau management public, le consensus de Washington, le consensus de Bruxelles, les principes de « bonne gouvernance » de l'OCDE visent à définir des principes universels en matière de gestion de l'État, sans tenir compte de son rôle politique et institutionnel et en mettant l'accent essentiellement sur son efficacité organisationnelle (Ha-Joon Chang 2007, Rochet 2007, Reinert 2007, Drechsler 2006). La tentation d'opposer ces deux objectifs (la poursuite du bien commun et l'efficacité dans la gestion de l'État) nous conduirait dans le piège du roi philosophe, c'est-à-dire le philosophe sans aucune influence sur le cours de l'Histoire d'une part, et, d'autre part, à se reposer uniquement sur des techniques managériales tel que proposé par le NMP. C'est précisément ce que Machiavel voulait éviter lorsqu'il a écrit *Le Prince* : il est possible d'utiliser des moyens efficaces pour servir efficacement le bien commun.

Pratiquement, le NMP, en réduisant la politique au management, est l'illustration d'une conception générale moderne qui est fascinée par le formidable pouvoir de la technologie qui laisse la politique à l'écart. Il est le reflet de la philosophie politique moderne, qui prétend avoir résolu le problème théologico-politique¹⁷ grâce à une parfaite compréhension de la nature par la raison humaine. Cette approche positiviste prétend avoir découvert les lois de la nature. Par conséquent, le pouvoir de l'homme n'est pas celui de son esprit, mais d'un certain ordre naturel, qu'il s'agisse des « lois de l'Histoire », du « Marché » ou de la mondialisation économique en tant que terre promise. Cette vision est la négation de

¹⁷ Le problème théologico-politique est la tension entre le droit révélé et le droit positif conçu par la raison humaine. Pour Leo Strauss, on peut l'illustrer par la tension entre Athènes (le droit positif) et Jérusalem (le droit révélé). Cette tension soulève en permanence la question ontologique des fins de l'action politique et est, par nature, impossible à résoudre. Pour une présentation complète, voir Tanguay (2003)

l'héritage de la Renaissance, qui a libéré l'esprit humain et sa créativité de tout ordre cosmique prédéterminé.

Des chercheurs de référence plaident, avec la mort du NMP et le fait qu'il fait de l'État wébérien une *bête noire*, pour une renaissance de l'État politique et pour la définition d'une conception néo-wébérienne (Pollitt et Bouckaert, 2004). L'ancienne conception wébérienne se fondait sur la séparation des techniques et des valeurs managériales, ce qui a donné naissance à de puissantes structures bureaucratiques. L'avoir un retour sur les résultats de leurs actions, les fondements de la gestion publique wébérienne peuvent être améliorés et un lien peut être établi entre la gestion publique quotidienne et les questions éthiques.

Le *moment machiavélien* dans la gestion publique aujourd'hui peut être représenté comme un système à trois niveaux (figure 2) :

1) Le *premier niveau* est le moment de la croissance institutionnelle, lorsque les pères fondateurs édifient les bases de la société. Le fondateur (le « Prince », en langage machiavélien) agit de deux manières : il crée des institutions formelles qui incitent les gens à se comporter en accord avec le bien commun, mais surtout, il crée des habitudes vertueuses parmi les hommes en quête de sécurité et de prospérité, un objectif qui ne peut être atteint que grâce à leur union et leur coopération. Nous avons vu qu'organiser la vie civique et politique impliquant l'ensemble des citoyens est une condition nécessaire pour créer une synergie entre les activités économiques : il s'agit d'un bien commun étant donné qu'il doit être partagé pour pouvoir être apprécié. Les hommes, qui ne sont au départ ni bons ni mauvais, deviennent un peuple de citoyens. Le problème, pour le Prince, est de gérer la transition vers la république en courant le risque de se transformer en tyran. Cent-cinquante ans après Machiavel, l'homme d'État Veit Ludwig von Seckendorff (1626 - 96) s'est inspiré de l'exemple des villes néerlandaises pour définir une politique institutionnelle permettant à l'Allemagne de s'industrialiser. Il est à l'origine d'une tradition où le Prince était habilité à gouverner dès lors qu'il était en charge de moderniser le pays, mais ce faisant, il créait des conditions pour que le Prince – et les institutions féodales – deviennent obsolètes : « Une principauté prospère portait en elle les germes de sa propre destruction et la naissance de la démocratie » (Reinert, 2007:225).

2) Le *deuxième niveau* traite de la dynamique institutionnelle et la résilience institutionnelle. Des institutions formelles sont créées et la société vit sous l'état de droit. Les institutions formelles évoluent parallèlement aux institutions informelles que sont les valeurs civiques, fondées sur le patriotisme et la volonté stratégique d'être une nation. Cet équilibre est le moment machiavélien, lorsqu'une république peut exister mais est sans cesse confrontée à la

menace de la *fortuna*, qui peut entraîner la corruption ou renforcer les vertus civiques en fonction de la *virtù* partagée du Prince et du peuple (figure 1). Plus une société s'ouvre et se développe, plus elle s'expose à la *fortuna*. Ce débat a été au centre de la fondation des États-Unis, comme l'illustre Pocock au travers du débat entre Alexander Hamilton et Jefferson. Hamilton était le penseur et l'acteur de l'État fédéral américain, doté d'un pouvoir fort, d'institutions solides (Banque nationale, dette publique) et d'une politique industrielle associant interventions de l'État et protectionnisme, à l'instar de l'Angleterre à l'époque de son expansion. Jefferson était attaché, en tant que républicain classique, à l'idéal de vertu mais voyait sa préservation par une société agraire plutôt que par l'expansion commerciale, était donné qu'il voyait une continuité entre l'activité économique et la *fortuna*. D'une part, Jefferson représentait l'idéal d'une société agraire stable, capable d'absorber le commerce, de l'autre, Hamilton représentait une société commerciale en expansion, avec le risque de devenir un empire fondé sur une société corrompue, au point de tomber sous le pouvoir d'un « immense complexe militaro-industriel », décrit cent-cinquante ans plus tard par Eisenhower dans son discours d'adieu (Pocock, 2003:543).

Ce débat est permanent dans les sociétés en expansion, surtout lorsqu'elles connaissent des changements de paradigme technologique, comme le démontrent Freeman et Louça (2001) ainsi que Carlota Perez (2002), qui détruisent le consensus social prédominant autour duquel le bien commun est bâti.

3) Le *troisième niveau* est le système décisionnel. Les décisions de politique publique sont prises en fonction des connaissances dont disposent les responsables politiques, ce que Joel Mokyr (2003) appelle la « connaissance utiles », c'est-à-dire les connaissances à la fois théoriques et empiriques, y compris le système de croyances prédominant. La décision à prendre intervient dans une situation où le comportement du système est soit ergodique, soit non ergodique. L'hypothèse ergodique a été introduite dans la prise de décision publique par Douglass North (2005) et Jacques Sapir (2005). Schématiquement on peut dire que dans un système ergodique, les méthodes déterministes (arbres des causes, statistiques, etc.) peuvent produire une bonne décision. C'est généralement le cas lorsqu'on se situe dans le même paradigme techno-économique, tel que défini par Chris Freeman et Carlota Perez. Cependant, en cas de changement de paradigme, les connaissances antérieures ne sont plus forcément appropriées, étant donné que le comportement du système n'est plus prévisible. Comprendre le comportement d'un système non ergodique revient à accéder à des principes sous-jacents qui peuvent faire partie d'un système de systèmes plus vastes dont le comportement est ergodique. Les systèmes institutionnels sont les règles du jeu qui peuvent

réduire l'incertitude lorsque le système fait face à des problèmes et des situations déjà connus. La thèse essentielle de North (2005:167) est que les processus évolutionnistes sont non ergodiques et que la capacité à faire face à la nouveauté est indispensable à la création d'institutions efficaces.

C. 1. Prendre les bonnes décisions dans un monde incertain

En conséquence, le système de prise de décision peut être confronté à trois situations :

Premièrement, l'évolution des connaissances confrontée à l'opposition du système en place de croyances partagées et des intérêts acquis du petit nombre en charge. Cela peut conduire à ce que Reinert appelle une « décision panglossienne¹⁸ », c'est-à-dire une sorte de comportement autiste qui rejette la réalité pour conserver la prédominance d'une théorie obsolète (pour autant qu'elle ait jamais été vraie).

Les deux autres situations varient selon le degré d'incertitude et si le système a un comportement ergodique ou non. On peut identifier avec North cinq niveaux d'incertitude (North, 2005:17), parmi lesquels les trois premiers relèvent d'améliorations incrémentales qui correspondent à l'*innovazione* machiavélien : améliorer le traitement de l'information grâce au stock de connaissances existant peut réduire l'incertitude. À un niveau d'incertitude supérieur, il convient de renforcer le stock de connaissance utile dans le cadre de la même structure institutionnelle. À un niveau encore supérieur, la structure institutionnelle doit être revue. Ce processus décisionnel à haute incertitude exclut les décisions standardisées et implique que les décisions soient prises en fonction des circonstances et non en fonction d'*a priori*¹⁹, elles font appel à la sagesse pratique du leader, la *phronesis*²⁰.

¹⁸ Le Dr Pangloss est présenté dans *Candide* de Voltaire comme l'homme qui a toujours la bonne explication de la raison pour laquelle le pire se produit ; sa conclusion est toujours la même : « tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes », car il croit que ce qui se passe obéit à la loi de la nature et qu'il n'existe pas d'autre choix possible. Les attitudes panglossiennes sont celles adoptées par les idéologues qui rejettent la réalité et sa complexité et veulent appliquer des remèdes universels à chaque situation.

¹⁹ Cette distinction entre les *a priori* et la doctrine des circonstances était au centre de la philosophie politique de Charles de Gaulle, que l'on peut considérer comme un archétype du leader machiavélien au vingtième siècle.

²⁰ La *phronesis* est la capacité à réfléchir au comment et au quoi de ce que l'on doit faire pour changer les choses, et en particulier de changer nos vies en mieux. Aristote dit que la *phronesis* n'est pas simplement une aptitude, cependant, car elle comprend non seulement l'aptitude à décider de la façon d'atteindre un objectif donné, mais aussi l'aptitude à réfléchir à et à déterminer l'objectif souhaité, ce qui n'est jamais donné, mais passe par une réflexion et un choix éthique. On peut traduire le terme *phronesis* par la « prudence » que l'on acquiert de l'expérience : « Ce que nous avons dit est d'ailleurs confirmé par ce fait que les jeunes gens peuvent devenir géomètres ou mathématiciens ou savants dans les disciplines de ce

La troisième situation est celle où l'incertitude est radicale et qui rend le stock existant de connaissances, les routines, les croyances et les pratiques administratives inappropriées à la prise de décision. Nous sommes dans le cas de la *rinnovazione* de Machiavel où, si les croyances fondamentales des systèmes institutionnels ne sont pas revues, ils perdront leur vertu et ne seront plus en mesure de résister aux attaques de la *fortuna*. Ce processus exige des débats publics (que Machiavel appelle « tumultes »), de la démocratie directe, de la prise de risques et des décisions innovantes. Une décision éthique est toujours une prise de risque. Spinoza a introduit la distinction entre la moralité, qui définit ce qui est bien ou mal en tant que règle commune admise dans une société, tandis que l'éthique traite de ce qui est bon ou mauvais au regard d'une situation particulière. On retrouve également cette distinction dans l'impératif catégorique de Kant (« *Que suis-je censé faire en fonction des règles impératives ?* ») et l'impératif hypothétique (« *Que dois-je faire pour atteindre un objectif légitime ?* »). L'éthique passe par la sagesse politique et l'intelligence pratique.

Soit le processus est mis en œuvre avec succès et renforce les habitudes vertueuses parmi les citoyens, soit il échoue en créant des désordres ou des actions non éthiques qui accroissent l'entropie globale et rend le système incapable faire face à l'incertitude. Ce phénomène va renforcer la corruption et mettre en danger la république. Pour reprendre les termes de North, plus l'échec de la révision des croyances fondamentales des institutions est grand, plus les risques sont importants de tomber dans des croyances irrationnelles susceptibles de conduire au totalitarisme, ou du moins au déclin (par ex., écologisme radical, fascination pour la « décroissance », culture du narcissisme²¹, etc.).

genre, alors qu'on n'admet pas communément qu'il puisse exister de jeune homme prudent. La cause en est que la prudence a rapport aussi aux faits particuliers, qui ne nous deviennent familiers que par l'expérience, dont un jeune homme est toujours dépourvu (car c'est à force de temps que l'expérience s'acquiert) » (Éthique à Nicomaque 1142 a).

²¹ Je fais allusion à l'ouvrage éponyme majeur de Christopher Lasch (1988) qui décrit l'abandon par l'homme moderne de tout type d'idéal.

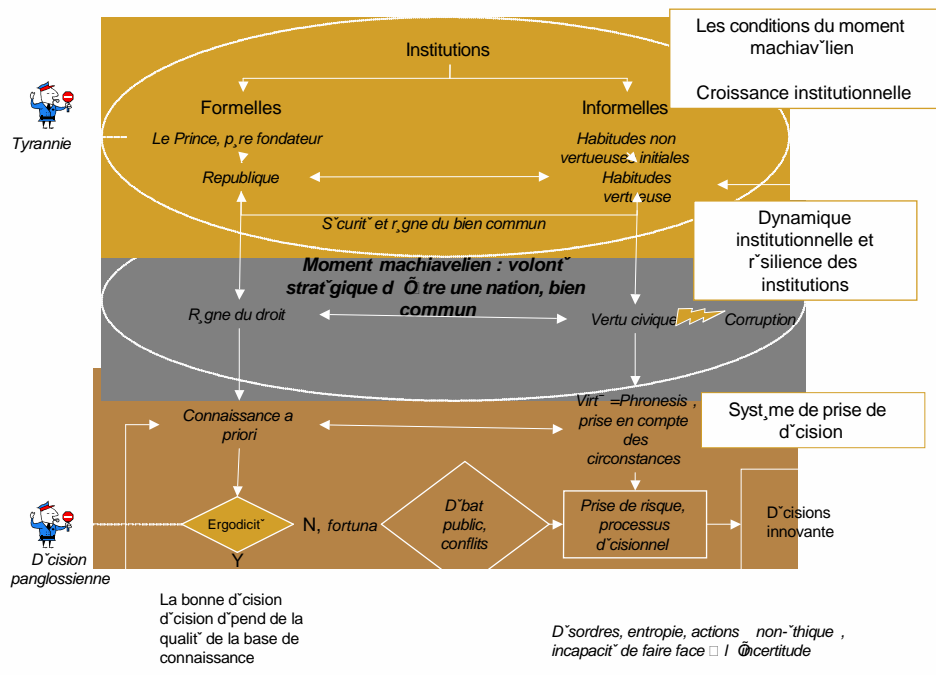


Figure 2 : Le moment machiavélien dans la gestion publique

D. La vertu, la fortuna et les principes machiavéliens en action : définition de l'infrastructure appropriée pour traverser les Alpes²²

Le processus décisionnel appliqué dans la construction de l'infrastructure ferroviaire de traversée des Alpes, qui concerne la France, la Suisse et l'Italie, est un exemple très contemporain de principes machiavéliens en action.

Ces projets d'infrastructures sont des projets techniques complexes, tels que définis par Miller et Lessard (2000) : ils sont uniques, non-reproductible, ce sont de prototypes et ils ont une incidence à long terme, avec de nombreuses conséquences politiques, économiques et sociales. Il s'agit de projets longs (au moins 5 ans pour la planification, 5 ans pour les études de faisabilité et 5 autres années pour la construction, mais l'ensemble du projet, de la décision politique à la réalisation technique, peut prendre jusqu'à 50 ans) qui nécessitent un engagement sur plusieurs décennies. L'État fait office d'architecte et est, bien sûr, le

²² Cette étude de cas a été préparée lors de la première session du « Cycle de la décision publique » organisée à l'École Nationale d'Administration, à Paris, en juin 2007. Je remercie Michel Beguelin, Conseiller aux États (Parlement suisse), et Marie-Lyne Meaux, (Responsable de la Mission des Alpes en charge de l'évaluation du transport français sur l'Arc alpin), pour leur contribution.

principal acteur dans la prise de décision publique de gestion des réseaux publics (qu'ils soient exploités par des opérateurs privés ou non). Comment évaluer si la décision a été prise au regard du bien commun ?

Trois couches décisionnelles participent à la prise de décision :

1) Le *niveau institutionnel*, au niveau de l'État, définit les grandes orientations stratégiques en fonction d'un plan qui peut durer jusqu'à 20 (France) ou 30 ans (Suisse).

2) Le *niveau organisationnel*, c'est-à-dire le gestionnaire de projet et l'opérateur public qui sont chargés d'évaluer les aspects technico-économiques sur la base d'indicateurs tels que la valeur nette actuelle.

3) Les *citoyens* et toutes les autres *parties prenantes* qui évalueront les conséquences sociales. Ce groupe comprend un grand nombre d'acteurs publics et va lancer des débats et un grand nombre d'activités civiques. Des catastrophes comme celle du tunnel du Mont Blanc ont provoqué la constitution d'opposants à ces projets, qui sont soupçonnés d'être à courte vue et de ne pas tenir compte de la sécurité et des questions environnementales au profit du principal opérateur.

Les ingénieurs ne sont pas formés pour prendre des décisions dans un environnement agité comme celui-là : ils sont formés pour trouver la « meilleure solution » en fonction de paramètres techniques et financiers et ils considèrent les autres types de critères comme « irrationnels ». En revanche, les participants aux débats publics sont essentiellement des opposants et des activistes, qui ne sont pas légitimes pour représenter le grand nombre. Les élus et les notables locaux considèrent que les débats publics compromettent leur légitimité à représenter le peuple dans un contexte de démocratie représentative et peuvent vouloir les réduire à une « communication » à sens unique, qui ne laisse aucune place au débat.

Dans les trois pays, les attitudes à l'égard de la démocratie directe sont très différentes : en Suisse, c'est la base de la vie civique. En France, l'État est depuis longtemps considéré comme un architecte (l'industrialisation de la France pendant les « trente glorieuses », les centrales nucléaires, le TGV, etc.) et il est aujourd'hui conscient de l'importance du débat public en tant que moyen de légitimer les projets, d'éviter la contestation et, en cas de projets très complexes, de faire apparaître de nouvelles options. Mais le savoir-faire est relativement nouveau et doit être amélioré. En Italie, l'État est faible et le pays connaît des

« tumultes » qui ne sont pas ceux auxquels Machiavel songeait pour maintenir une république²³.

Sur le plan technologique, le chemin de fer est relativement neutre en ce qui concerne le transport de marchandises et le risque d'obsolescence technologique est relativement faible : en conséquence, les arbitrages finaux seront rendus sur la base d'une évaluation des aspects civiques du projet.

Deux projets de ce type sont en cours : le projet suisse *AlpTransit*, qui vise à construire une architecture globale de transport ferroviaire en Suisse, qui serait reliée aux réseaux de ses pays voisins, et la liaison Lyon-Turin.

Dans le projet suisse, deux grandes questions sont présentes dans le débat. Chacune des parties prenantes doit contribuer au financement du projet : la collectivité locale lorsqu'elle demande des dispositions particulières, les utilisateurs et les résidents (en ce qui concerne les effets externes négatifs ou positifs). La question la plus difficile consiste sans doute à revoir le modèle économique du transport, étant donné que le transport routier est plus économique que le transport ferroviaire : le projet doit créer des moyens d'encourager les transferts intermodaux, en chargeant les marchandises sur des trains plutôt que dans des camions.

La Suisse est un cas particulier étant donné qu'elle est à la fois la patrie de la démocratie directe et qu'elle se situe au croisement des chemins de fer et des voies routières traversant les Alpes. Sur la base de l'expérience du tunnel St-Gothard, financé par l'Allemagne et l'Italie sur la base d'un traité, la Suisse a décidé de maintenir sa souveraineté sur le trafic en finançant le tunnel elle-même et en soumettant les traités internationaux à des référendums. L'enjeu, pour la Suisse, est d'éviter que des camions de 40 tonnes ne traversent le pays et de passer au transport intermodal par conteneurs, évitant ainsi le transport par camions. L'architecture de ce projet requerrait une vision européenne globale du réseau, dont l'objectif stratégique de permettre la traversée des Alpes en dix heures. Le projet global, *AlpTransit*, a été adopté par référendum en 1992, au terme d'une dure campagne menée par le lobby des camionneurs. L'une des premières grandes réalisations de ce projet est le tunnel Lötschberg (2007), qui permettra la transition de 180 000 camions (plus de 1,2 millions) par an du transport routier au transport ferroviaire.

Ce faisant, les Suisses ont décidé de :

²³ Sur le déclin du *vivere politico* en Italie, voir le dialogue entre Noberto Bobbio et Maurizio Viroli (2006).

- financer le projet afin de conserver l'indépendance nationale ainsi que le contrôle sur le problème du trafic.

- concevoir un réseau national global interconnecté avec d'autres réseaux européens. Sur le plan national, la Suisse a rejeté la solution du TGV (compte tenu de la taille du pays) et opté pour un « RER national », qui permet à chacun de prendre un train interurbain sans devoir vérifier les horaires (330 trains par jour entre Lausanne et Genève). Sur le plan global, elle a décidé de financer les investissements à l'étranger afin d'être connectée aux réseaux à grande vitesse européens (un exemple étant l'extension du TGV de Macon à Genève).

Le débat public, la démocratie directe et les projets globaux d'architecture ont donné naissance à de nombreuses innovations au niveau local, comme la suppression des murs antibruit, l'innovation dans le matériel ferroviaire et l'amélioration des correspondances locales pour les passagers. À titre de comparaison, le nouveau TGV français entre Paris et Strasbourg était dépourvu de scénario global de ce type et, même si la ligne a permis d'améliorer la liaison entre Paris et Strasbourg, les liaisons locales se sont avérées de moins bonne qualité étant donné que tous les efforts devaient se concentrer sur le TGV.

Du côté italien en revanche, le projet Lyon-Turin n'a pas été discuté et a débouché sur des émeutes, avec 50 000 manifestants opposés au projet défilant dans les rues de Turin et un mouvement de rébellion dans l'ensemble du *Val di Susa*. L'ancien ministre responsable (Lunardi) était un ingénieur dépourvu d'expérience de dialogue dans la conception de grands projets et son fils était propriétaire d'une entreprise de percement de tunnels. Même les prêtres prêchaient contre le projet dans les églises ! Ce conflit d'intérêts entre l'intérêt privé et l'intérêt public est l'illustration parfaite de la *corruptio* de Machiavel. Le mouvement du *Val di Susa* est un mouvement typiquement « not in my backyard » (pas de ça chez moi), qui est le résultat de l'impossibilité, à travers un débat public bien organisé, de concilier le bien commun local de ses habitants et le bien commun global du grand nombre au niveau national dans sa globalité.

Le gouvernement italien a dû remettre le projet sur les rails en organisant un processus de discussion avec ses opposants, qui s'est déroulé chaque semaine depuis la fin 2005 et a examiné 4 options (évaluation du trafic passagers et de marchandises, tracé et questions environnementales) et a confié l'animation du débat à un médiateur indépendant habitué à ce type de processus collectifs. Le point de vue des adversaires fut dès lors publié (quelque chose qui est toujours impensable dans le processus français, qui est jeune, et toujours considéré comme une menace pour la démocratie représentative et confiné à des points secondaires, voire comme un dispositif de « mise en scène »). Même si le projet n'a pas

provoqué d'émeutes en France le feedback de ce qui se passe en Italie (et qui a entraîné un retard de deux ans au moins), a amené les autorités françaises responsables de la planification à réexaminer le projet afin d'intégrer les questions soulevées par le débat italien.

Lorsqu'on examine la façon dont ces débats sont organisés en Suisse, en France et en Italie dans la gestion des projets techniques (qui sont similaires, pour l'essentiel), on constate les faiblesses de l'approche descendante technocratique et le règne des soi-disant experts, incapables de faire face aux assauts de la *fortuna* et à la nécessité de rétablir les principes républicains de Machiavel, à savoir renforcer l'autonomie du peuple et l'instruire, et étendre le *vivere politico* républicain pour produire des décisions avisées et légitimes dans les projets complexes.

E. Améliorer le programme de recherche en gestion publique ?

Machiavel a été le premier philosophe politique à dire qu'il ne peut y avoir de société stable en l'absence de débats et de conflits, qui constituent un moyen de dynamiser les institutions dans un monde ouvert, où les sociétés évoluent tandis qu'elles entrent de plus en plus dans une époque de rendements croissants sources d'incertitude.

Il a compris que face à un monde incertain, l'innovation institutionnelle est une tâche essentielle mais risquée. Soit le Prince ne comprend pas le besoin d'innovation et perd sa capacité à présager dans un monde en évolution, soit il se met lui-même en danger étant donné qu'il va mécontenter des intérêts sans obtenir le soutien immédiat de ceux qui vont bénéficier de ces innovations. En conséquence, le Prince ne doit pas immédiatement révéler ses intentions mais doit agir avec ruse. La vertu civique, le *vivere politico*, est le point clé pour stimuler l'évolution institutionnelle. Dans notre étude de cas, on se rend compte à quel point le non-respect du processus de débat public a suscité des habitudes non vertueuses qui ont entraîné des « tumultes » non vertueux qui ont entraîné la corruption du projet et son inefficacité. Machiavel se souciait de l'efficacité et de l'efficience, mais il plaçait la première avant la seconde. L'efficacité était la république et le règne de la *virtù* où les citoyens agissaient pour maintenir et améliorer les valeurs civiques. L'efficience consistait à considérer l'homme réel (y compris son égoïsme et ses vices) et la résolution des problèmes du monde réel. L'innovation de Machiavel consistait à rechercher des moyens pragmatiques (y compris « honorablement immoraux », c'est la raison pour laquelle il a été mal interprété) de développer le bien commun.

Cet héritage s'est estompé avec la tradition libérale de Hobbes et Locke, qui n'avaient pas confiance dans la capacité des hommes à délibérer de façon collective sur les questions du bien commun, et qui mettaient l'accent essentiellement sur le bien privé, faisant du bien la simple somme de celui-ci et, en conséquence, réduisant le rôle de l'État à un rôle de coercition (Skinner, 1996, 2008).

La gestion publique s'est jusqu'à présent essentiellement soucieuse de l'« efficacité » dans les organisations, un phénomène qui est devenu le Saint Graal de tous les administrateurs publics dans le monde anglo-saxon, comme le montre clairement Fred Thompson dans sa revue approfondie de l'économie politique de l'administration publique (2006). La première époque était le paradigme wébérien, fondé sur la séparation entre les faits et les valeurs, qui était la transposition dans le monde administratif de la recherche d'économies d'échelle qui caractérisait le mode de production de la deuxième révolution industrielle. Elle a ensuite dû faire face à la baisse d'efficacité des organisations verticalement intégrées avec l'arrivée de la troisième révolution industrielle. En conséquence, dans le contexte des années 1980 et de l'offensive contre l'État providence, l'économie néoclassique est devenue la voie obligatoire à suivre dans la quête du Saint Graal de l'efficacité. Nombre de chercheurs ont abondamment décrit ce qui n'allait pas dans l'économie néoclassique et le fait qu'elle ne permet pas de faire face au monde réel, s'agissant d'une « économie de tableau noir ». Les théories des choix publics qui sont à la base de la nouvelle tendance dans l'administration publique veulent construire des modèles parfaits mais elles continuent à être soumises à des « risques moraux ». Pour dire les choses directement : les théories des choix publics (et les autres) sont-elles parvenues à des résultats autres qu'une modélisation, grâce à d'énormes échafaudages mathématiques, que ce que Machiavel analysait comme étant les conséquences de la *corruptio*, c'est-à-dire la façon dont les intérêts privés capturent l'État en l'absence de *virtù* ?

Comme l'a dit Thompson, « la logique économique ne retient aucun autre bien que l'efficacité, aucun autre mal que l'inefficacité » (2006:4). Il est aujourd'hui relativement clair que la position managériale nous dit *comment bien faire les choses* mais pas *comment faire les bonnes choses* et que nous devons aussi nous soucier, essentiellement, d'efficacité et de pertinence.

Les techniques managériales sont bien sûr d'une importance essentielle. Le dernier des économistes classiques, John Stuart Mill, n'était pas particulièrement enthousiaste quant à la nouvelle position faisant du marché le moteur de l'évolution institutionnelle. Il ne fait aucun doute que la première révolution industrielle en Angleterre fut le fruit d'une politique

mercantiliste réussie fondée sur un rôle actif de l'État (politique fiscale, investissements dans la Marine, politique industrielle), comme cela a été démontré de façon convaincante par des historiens de l'économie comme Patrick O'Brien (1998). Cela s'est néanmoins traduit, à la fin du XVIII^e siècle, par une bureaucratisation de l'État comme qu'organisation. Comme l'indique Schumpeter (1985) dans son *Histoire de l'analyse économique* (1983, II: 234-235), aucun administrateur sérieux n'aurait prétendu que, en ce qui concerne l'état de l'administration britannique, submergée par les sinécures, toute intention de réguler l'économie par l'intervention de l'État aurait pu se traduire par autre chose qu'un échec. C'est la raison pour laquelle Stuart Mill a cessé de traiter de la réforme de l'État et a fini par accepter le *laisser-faire* général. Cependant, comme le remarque Schumpeter, Stuart-Mill a refusé de transformer un jugement en recommandation : ces difficultés étaient insurmontables à cette époque, mais ne pouvaient légitimer la monomanie anti-État.

Les techniques modernes de gestion, en particulier les systèmes d'information, permettent de concevoir des structures flexibles et adaptatives et de disposer d'informations statistiques sur les résultats et les produits afin de donner un retour d'informations à l'acteur public sur ce qu'il réalise effectivement et de permettre ainsi une meilleure allocation des ressources, une débureaucratisation et un renforcement de l'autonomie des fonctionnaires par le biais d'un apprentissage en double boucle (selon la définition de Argyrys et Schön, 1978). En rendant les organisations pilotables, les techniques managériales nous permettent d'identifier les compromis politiques nécessaires (Rochet, 2007).

C'est précisément là que le NMP rate sa cible. En faisant de l'administration publique, là où il a été implanté, une « bureaucratie libérale », conformément à la définition de David Giauque, il s'est focalisé principalement sur les produits, les stimulants financiers, la décentralisation et a considéré les technologies de l'information comme une manne exogène tombée du ciel et non comme un moyen de transformer les bureaucraties de façon endogène (Rochet, 2007). Thompson évoque l'incapacité de la gestion publique à mettre en œuvre cette évolution :

« la logique de l'intégration horizontale n'est pas très bien ni développée ni comprise, en partie parce que les étudiants en gestion ne se rendent pas totalement compte de la nécessité de repenser le problème de coordination des activités lorsque les coûts d'information sont bas ou à s'organiser afin de créer de la valeur via des processus parallèles. Les économistes des organisations ont été tout particulièrement peu enclins à repenser les doctrines reçues. » (2006:44).

Faire entrer l'administration publique dans l'ère numérique, en revanche, nécessite d'entrer dans une « gouvernance de l'ère numérique », axée sur des thèmes tels que la réintégration,

les systèmes basés sur les besoins, l'ingénierie et les changements numériques (Dunleavy and al. 2005). C'est une perspective typiquement machiavélienne, dans laquelle le gouvernement est libéré de toute conception déterministe et agit comme un architecte, en tenant compte avant tout des objectifs de l'action publique, du bien commun, de l'efficacité *par le biais de* l'efficience organisationnelle (et non le contraire), et de l'amélioration de la *virtù* civique dans le domaine de l'administration publique par le renforcement de l'autonomie des fonctionnaires et en faisant de l'administration publique un catalyseur des initiatives privées en vue d'une stratégie globale.

En conclusion, il convient de se poser la question suivante : comment introduire l'éthique et les valeurs civiques, la notion de bien commun, dans la gestion publique en tant que discipline académique ? Imre Lakatos (1980) a développé la notion de « programme de recherche » centré sur une hypothèse fondamentale, qui est à l'origine une croyance, entourée d'une ceinture d'hypothèses protectrices qui sont vouées à être « falsifiées », au sens poppérien du terme. Il qualifie les programmes de recherche qui ne parviennent plus à être prédictifs et à produire de nouvelles connaissances, de programmes « dégénérescents ». L'intérêt grandissant pour l'éthique dans la recherche sur la gestion publique permet de mieux comprendre le caractère « dégénérescent » du programme de recherche fondé sur le managérialisme. Fred Thompson souligne l'évolution de la gestion publique vers l'économie néoclassique et son incapacité à faire face au monde réel des problèmes quotidiens de l'administration publique. Comme l'indique Reinert (2000), l'économie néoclassique a dégénéré pour « faire d'elle-même son propre objet de recherche » - Francis Bacon disait la même chose à propos de la dernière période de la scolastique – et a fait un tour complet qui l'a conduit de la scolastique à la scolastique mathématique, et perdu sa capacité prescriptive. Si l'on parvient à démêler les questions managériales et organisationnelles (*bien faire les choses*) des questions politiques (*faire bonnes les choses*), les technologies managériales font retour aux objectifs fondamentaux de l'action publique, identifiés par les humanistes de la Renaissance - notamment Machiavel, le plus instructif et le plus mal compris : le bien commun, la vertu civique et le besoin permanent d'évolution institutionnelle.

En conséquence, nous devrions formuler notre programme de recherche en gestion publique autour d'une hypothèse fondamentale : « *Sans philosophie politique, la gestion publique est aveugle, la philosophie politique sans gestion publique est impuissante* ». Ce programme devrait viser à aborder des questions telles que « qu'est-ce qu'une bonne décision publique ? », « quelles sont les nouvelles capacités stratégiques que doivent posséder les gestionnaires publics pour faire face à cette intégration des valeurs civiques dans la gestion

publique ? », « comment encourager l'évolution institutionnelle lorsqu'on est confronté à des changements perturbateurs dans l'environnement ? ». La gestion publique entrerait ainsi un processus d'amélioration permanente afin de faire office de main invisible chargée de la résolution des problèmes pratiques dans les affaires publiques, de la restauration du pouvoir de la politique et de l'amour du bien commun en tant que condition même à l'existence de « cette chose qu'est la société »²⁴.

²⁴ Traduction littérale de l'anglais "...the love of the common good as the very condition of existence of "such thing as society", qui est une allusion à la fameuse phrase de Margaret Thatcher « there is no such thing such as society » (NDT)

F. Références :

- Aoki, Masahiko, 2001 « Toward a comparative Institutional Analysis », MIT Press, MA
- Bobio, Norberto et Maurizio Viroli, (2006) “Dialogue autour de la République”, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- Botero, Giovanni (1589/1956) “The Reason of State” (New Haven: Yale University Press).
- Brudney, Kent M. 1984, “Machiavelli on Social Class and Class Conflicts” *Political Theory* 1984 12; 507
- Descendre, Romain (2003) “Raison d’Etat, puissance et économie. Le mercantilisme de Giovanni Botero » *Revue de métaphysique et de morale*, 2003/3 -39
- 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.
 - “The Rise and Demise of the New Public Management”, *post-autistic economics review*, issue no. 33, 14 September 2005, pp. 17- 28,
<http://www.paecon.net/PAERreview/issue33/Drechsler33.htm>
 - 2001, “Good and Bad Government: Ambrogio Lorenzetti’s Frescoes in the Siena Town Hall as Mission Statement for Public Administration Today”. *Discussion paper* n° 20, Open Society Institute, Budapest
- Freeman, Chris and Soete, Luc, (1997) *The Economics of Industrial Innovation* MIT Press Edition
- Gaille-Nikodimov, Marie et Ménessier, Thierry (2006), « Lectures de Machiavel », ellipses, Paris
- Giauque David, (2004) « La bureaucratie libérale, Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle », L’Harmattan, Paris
- Gilbert, Felix (1984) “Machiavelli and Guicciardini: Politics and History in Sixteenth-Century Florence” New ed., W.W Norton, first ed 1964, Princeton University Press
- Gruening, Gernod. 1998. Origin and Theoretical Basis of the New Public Management. *IPMN Conference paper*, <http://www.inpuma.net/research/papers/salem/gernod.doc>.
- Koyré, Alexandre, (1988) “Du monde clos à l’Univers infini”, Gallimard, Paris
- Labelle, Gilles (1986), “Can the problem of the theological political be resolved? Leo Strauss and Claude Lefort” *Thesis Eleven*, 1986; 87; 63
- Lakatos, Imre (1980) “The Methodology of Scientific Research Programmes” Cambridge
- Landes, David, 2000 « Richesse et pauvreté des nations : pourquoi certains sont riches, pourquoi certains sont pauvres », trad. Albin Michel, Paris
- Lasch, Christopher, 2000, « La culture du narcissisme, la vie américaine à un âge de déclin des espérances », trad. Ed. Climats, Castelnau-le-Lez
- Le Moigne, Jean-Louis, (2007) “The Intelligence of Complexity”, conference, Faculty of Psychology and Educational Sciences of the University of Lisbon, on 15th February, 2007, *sísifo / educational sciences journal* · no. 4 · sep/dec 07
- Machiavel, Niccolò: Il y a beaucoup de traductions contenant beaucoup d’interprétations. Pour le texte anglais, j’ai utilisé la traduction de Bondanella à OUP, et pour la française le travail remarquable de Francis Bec, Collection Bouquins, Flammarion, Paris.
- Moulakis, Athanasios, 2005, “Leo Strauss and Eric Voegelin on Machiavelli”, *European Journal of Economic theory*, 2005, 4-229
- O’ Brien, Patrick, 1998 “Inseparable Connexions: Trade Economy, Fiscal State and the Expansion of Empire, 1688-1815’ in P. Marshall (ed), *Oxford History of the British Empire*, vol. 2, OUP

- Pangle, Thomas, (1986) “The federalist paper’s vision of civic health and the tradition out of which that vision emerges », *Political Research Quarterly*
- Pettit, Philip, 2004 “Républicanisme, une théorie de la liberté et du gouvernement”, NRF Gallimard, Paris
- Pollitt, C., and Bouckaert, G. (2000, new edition 2004). « Public management reform: An international comparison”. Oxford, UK, Oxford University Press.
- Maynor, John (2002) “Another Instrumental Republican Approach?” *European Journal of Political Theory* 2002; 1; 71
- Miller, R., Lessard, D., (2001), “The management of the large engineering projects”, MIT Press
- McComick, John P.
 - “Machiavelli’s Political Trials and the ‘Free Way of Life,’” *Political Theory: An International Journal of Political Philosophy* 35, no. 4 (August 2007) 385-411.
 - “Machiavelli against Republicanism: On the Cambridge School’s ‘Guicciardinian Moments,’” *Political Theory* 31, no. 5 (October 2003) 615-643.
- North, Douglass, 2005, « Understanding the Process of Economic Change », Princeton University Press
- Pocock, J.G.A, 1975 (second edition 2003), « The Machiavellian Moment, Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition », Princeton University Press, NJ
- Reinert, Erik, 2000, “Full circle: economics from scholasticism through innovation and back into mathematical scholasticism » *Journal of Economic Studies*, Vol. 27 No. 4/5, 2000
- Reinert, Erik, 2007 “How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor”, Constable, London, 2007
- Rochet, Claude, 2007, “L’innovation, une affaire d’Etat: Gagnants et perdants de la III^e révolution industrielle”, L’Harmattan, Paris
- Skinner Q. (1992) « Sur la justice, le bien commun et la priorité de la liberté », in A. Berten,, P. da Silva, H. Pourtois « Libéraux et communautariens », PUF 1997, Paris
- Senellart, Michel (1989) “Machiavélisme et raison d’Etat”, PUF, Paris
- Serra, Antonio (1613) « Breve trattato delle cause che possono far abbondare li regni d’oro e argento dove non sono miniere con applicatione al regno di Napoli » english translation *The Other Canon Foundation* <http://ideas.repec.org/p/tth/wpaper/09.html>
- Say, Jean-Baptiste, (1803) « Traité d’économie politique » Paris: Calmann-Lévy Éditeur, 1972
- Schumpeter, Joseph, (1986) « History of Economic Analysis” OUP, french translation, TEL, Gallimard, Paris
- Skinner, Quentin,
 - 1996, « Reason and rhetoric in the Philosophy of Hobbes », Cambridge University Press
 - 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, « Les fondations de la pensée politique moderne », Albin Michel, Paris, trans. of « *Fondations of the Modern Political Thought* », 1978, Cambridge
 - 2001, “Machiavel”, Le Seuil, Paris
 - 2003, « L’artiste en philosophie politique : Ambroggio Lorenzetti et le bon gouvernement », Raisons d’agir, Paris
 - 2008, Hobbes and Republican Liberty,
- Spitz, Jean-Fabien, 2005, “Le moment républicain en France”, NRF essais, Gallimard, Paris
- Strauss, Leo
 - « Droit naturel et Histoire », Champs Flammarion, 1986, Paris
 - « Le libéralisme antique et moderne », PUF, 1990, Paris
 - « Thoughts on Machiavelli », The Chicago University Press, 1958
- Tanguay, Daniel (2003), “Leo Strauss, Une biographie intellectuelle”, Grasset, Paris
- Thompson, Fred, 2006, “The Political Economy of Public Administration”, in *Handbook of Public Administration*, CRC

- Viroli, Maurizio
 - “The Revolution in the Concept of Politics” *Political Theory* 20 (1992), p. 486.
 - “From Politics to Reason of State. The Acquisition and Transformation of the Language of Politics (1250-1600)” (1992), Cambridge University Press
- Voegelin, Eric (1998) “History of political Ideas”, vol 4 , in collected works, Columbia, MO