

**History and future of nation-building**, The role of public administrations, civil servants and public finances in nation-building.

IIAS  
Helsinki 7.-11.7.2009  
2009

**Claude Rochet**

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

Version du 6/05/09

**« Pas de philosophie, SVP, nous sommes des managers »**

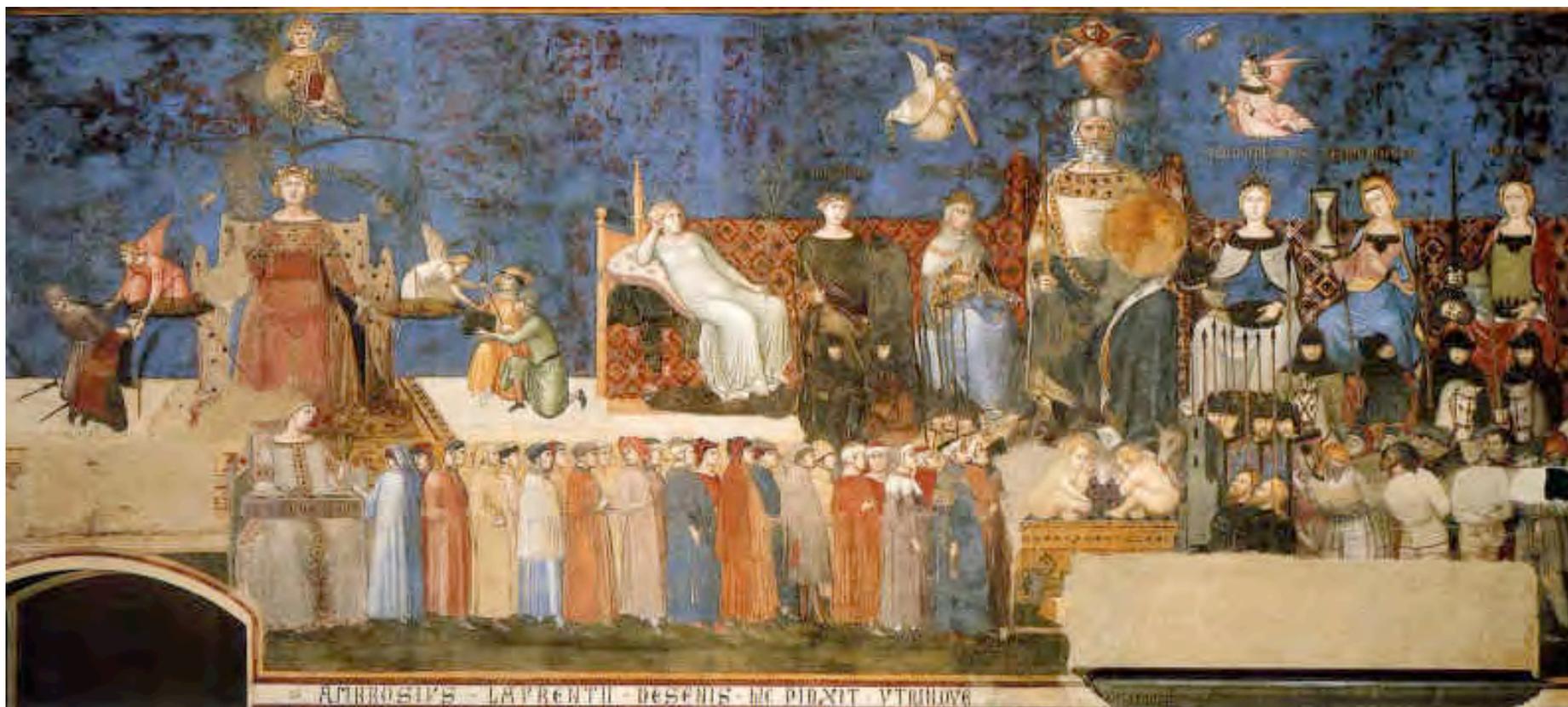
### **Management public et bien commun : convergences euro-atlantiques**

**Résumé** : Le management public, en tant que discipline académique, a jusqu'à ce jour, été principalement inspiré par une approche exclusivement managériale et axiologiquement neutre qui ont laissé de côté les grandes questions sur la finalité de la politique publique, celles du bien commun, de la « bonne société » qui était à la base de la philosophie politique classique. Gouverner s'est réduit à « gouvernancer », en se fondant sur le présupposé que les bons moyens – la « bonne gouvernance » - ne pouvaient que mener aux bonnes fins. Cette approche est la traduction de la domination de l'individualisme libéral dominé par le droit et les mécanismes du marché. On assiste, de part et d'autre de l'Atlantique à une convergence des critiques contre ce modèle et à un retour du républicanisme qui met le bien commun comme finalité de l'action publique. Ce débat a été fondateur des démocraties modernes, de l'Angleterre du XVII<sup>e</sup> siècle, à la fondation des Etats-Unis et à la tradition républicaine issue de la Révolution française. L'article envisage comment le management public peut se régénérer aux sources de cette tradition pour tisser le lien rompu entre gestion et politique, en envisageant les conséquences sur la formation des managers publics.

***No philosophy, please, we are managers***

### **Public management and common good: euro atlantic convergences**

**Abstract** : Public management, as an academic discipline, has been, up to now, inspired by a managerialist approach axiologically neutral that cast aside the great questions regarding the ends of the public life, those of the common good and of the « good life » that were at the very basis of the classical political philosophy. Governing has been reduced to « governancing », relying on the presupposition that the good means automatically lead to the good ends. Based on critiques of this drift, we witness on both side of the Atlantic to the renewal of the old republicanism that makes the common good the aim of public administration. This debate has been at the very foundation of the modern democracies since the XVII<sup>e</sup> century in England, to the foundation of the United States and the republican tradition stemming from the French Revolution. This paper envisages how public management could rejuvenate itself to mend to broken link between the managerial and the political, putting emphasis on what would be the consequences on the training of public managers.



**Figure 1: « Le bon gouvernement », Fresque d’Ambrogio Lorenzetti, Hôtel de ville de Sienne**

<sup>1</sup> La fresque se lit de gauche à droite et du haut vers le bas. Cet ensemble symbolique commence par la figure de la **Sagesse** qui tient en main le livre biblique du même nom. De là descend une corde qui est passée à la **Justice**. Les plateaux de la balance représentent, d'une part la fonction de distribution de la Justice qui donne à chacun suivant ses propres talents. D'autre part ces plateaux possèdent aussi une fonction de commutation: ils attribuent à chacun suivant ses mérites (on couronne le juste et on décapite le répréhensible). Ensuite la corde passe dans les mains de la **Concorde** avec un rabot sur ses genoux pour aplanir les disputes et les controverses. Puis la même corde arrive aux mains de **vingt-quatre citoyens** habillés et coiffés suivant la mode de l'époque. Ceux-ci symbolisent l'ancien gouvernement de Sienne que l'on appelait le Gouvernement des Vingt-Quatre. Enfin cette corde finit dans les mains d'un **vieillard imposant**, vêtu de blanc et noir, c'est-à-dire aux couleurs de la ville. Il représente la Commune, donc aussi le **Bien Commun**. L'autorité et la légitimation de sa régence sont exprimées par les **conseillères**. Celles-ci se tiennent à ses côtés pour le guider. Il s'agit des **Vertus Théologiques** (à partir de la gauche : la Foi, la Charité et l'Espérance) qui planent au-dessus de lui et des **Vertus Cardinales de Saint Ambroise** (la Force, la Prudence (la *phronesis*), la Tempérance, et la Justice) qui sont assises à côté de lui avec la Magnanimité et la Paix. En bas à droite, des **hommes d'armes** veillent à la sécurité des citoyens et un groupe de **prisonniers** liés montre ouvertement ce qui arrive aux rebelles et aux hors-la-loi. **Deux nobles** avec de longs cheveux offrent à genoux leurs châteaux à la Commune, renonçant de la sorte librement à leur souveraineté en faveur de l'état siennois (Skinner, 2003).

*« Le management n'est pas une technique neutre mais une activité indissolublement liée à la politique, aux politiques publiques, aux droits et aux enjeux de la société civile. Il est toujours sous-entendu par des valeurs et/ou des idéologies »*

*Christopher Pollitt et Geert Bouckaert « Public Management Reform : a Comparative Analysis », 2004*

Le management public a été marqué par un discours qui tend à réduire la notion d'Etat et de gouvernement à la « bonne gouvernance » : efficacité et transparence de l'action publique, clarification des circuits de décision et de responsabilités, etc. Faut-il, dès lors, cesser de gouverner pour « *gouverner* » soit réduire la politique à la gestion ? A l'opposé de ces courants issus de l'économie néoclassique, qui mettent l'accent sur la performance des organisations, ceux issus de l'économie institutionnelle et de l'école évolutionniste insistent sur le rôle des institutions tant pour les pays en voie de développement que dans l'évolution des pays développés au point d'identifier des avantages comparatifs institutionnels dans l'explication des différences de croissance entre les nations.

La bonne gestion ne signifie pas forcément bon gouvernement. Bien gérer ne veut pas dire bien gouverner : nos comptes peuvent être corrects mais nos choix politiques injustes ou erronés. En comparant les gouvernements selon la grille des « indicateurs de bonne gouvernance » définie par la recherche en management public et promue par l'OCDE et qui tente de définir un modèle unique de bonnes pratiques (*One best way model*), Matt Andrews (2008) montre 1) que ces critères ne sont pas consistants, 2) qu'il n'y a pas corrélation entre performance de développement et l'observation de ces critères, et surtout 3) qu'il est non pertinent pour les pays en développement de chercher à répliquer ces critères. Des indicateurs formels, sans base théorique solide sur ce qui fait le développement sur longue période, sur le rôle de l'Etat dans le développement et permettant de comprendre comment une stratégie de développement se construit dans le contexte de chaque pays est nécessaire pour définir ce que serait réellement un Etat efficace et efficient.

Ce travail a commencé à être entrepris par les économistes hétérodoxes (Reinert, 2007, Chang 2003, Sapir 2007, Rodrik 2008 – entre autres) pour lier économie institutionnelle et développement en soulignant le caractère *politique* de tels critères. Le propos de cet article est de contribuer à cette réflexion et de dépasser l'approche purement gestionnaire de la décision publique, en montrant que les avancées de l'économie institutionnelle nous invite à remettre au centre de la décision publique le critère classique de la philosophie politique – celui du bien commun – et de voir quelles en seraient les conséquences sur la formation des responsables publics.

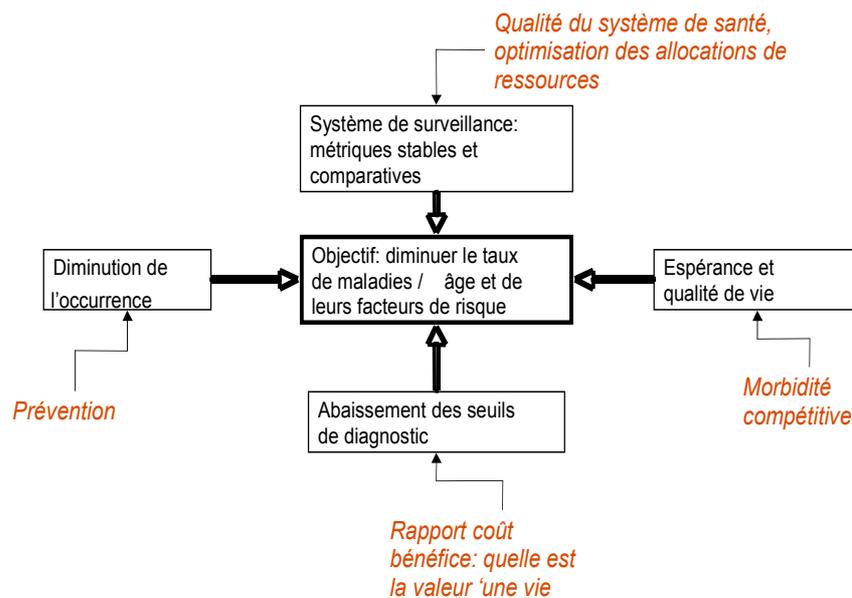
Prenons l'exemple de la planification d'une politique de santé publique (Figure 2) : l'objectif est de diminuer le taux de maladies par tranche d'âges en fonction des facteurs de risques. Pour les politiques publiques, il s'agit de diminuer le coût des pathologies par une détection précoce. Du point de vue de l'efficacité organisationnelle, il faut dépister et prévenir, cartographier les maladies et les processus d'intervention afin d'allouer au mieux les ressources, ce qui suppose d'avoir un système de pilotage reposant sur une architecture robuste des systèmes d'information et des indicateurs de performances pertinents. Le levier le plus efficace est la prévention qui permet de diminuer l'occurrence de la maladie.

A chaque tranche d'âge correspond un risque : risque cardiaque, cancers du colon, de la prostate puis maladie d'Alzheimer. Mais plus le système est performant, plus il améliore l'espérance de vie en bonne santé, plus il est confronté à un problème de morbidité compétitive : avec l'âge, une pathologie se substitue à une autre (puisqu'il faut bien mourir un jour de quelque chose), avec pour fin possible la maladie d'Alzheimer dont le coût est prohibitif : de 1750 à 7000 euros par mois quand la retraite médiane en France est de 800 euros pour les femmes et de 1250 euros pour les hommes.

Donc, plus le système est efficace et efficient, plus il génère des coûts finaux importants. En Europe, avec le recul de l'âge de la retraite, celui-ci va correspondre aux dernières années de vie en bonne santé. Nous allons donc vers une médicalisation généralisée de la retraite, avec un effet de ciseau entre coûts médicaux et revenus de substitution.

En restant dans une logique purement économique, il serait plus rentable que les gens meurent à la fin de la vie active, en considérant qu'un décès plus jeune est une perte en capital humain, mais que la vie d'une personne à la retraite n'est plus qu'un coût. La perspective d'une privatisation du marché de la retraite médicalisée interrogera en outre les principes d'égalité de traitement des retraités. L'équité dans les décisions de soin va-t-elle se teinter de principes utilitaristes qui induiraient des considérations sur la valeur d'une vie par rapport à une autre ? En conclusion de son importante thèse sur les « trajectoires d'équité » dans les décisions de gestion dans les organisations publiques, Olivier Kéramidas (2005) écrit : « si les décideurs focalisent en premier lieu sur l'application purement gestionnaire de leur décision, sans avoir au préalable déterminé la démarche stratégique à suivre en termes de production d'équité, alors, il semble que l'échec de la décision soit prévisible. A contrario, le respect de la norme de justice, dans un premier temps, afin de cadrer la trajectoire dans la durée, semble être un facteur de réussite pour la décision ».

Le gestionnaire public doit donc intégrer *ab initio* le critère de justice dans sa démarche stratégique aboutissant à une prise décision publique. Or, l'approche purement gestionnaire du management public le laisse désarmé face à un tel enjeu.



**Figure 2: Schéma de planification d'une politique de santé publique**

Cet article comporte six parties :

- La première met l'accent sur les mécomptes des approches purement gestionnaires issues du *New Public Management* (NPM) et les problèmes irrésolus auxquels nous devons faire face.
- La seconde partie intègre les acquis les plus récents des théories évolutionnistes pour sortir de la fausse alternative posée par le courant dominant : ou bien un Etat bureaucratique, ou bien pas d'Etat du tout au nom d'une foi dans la capacité auto-régulatrice du marché. Je montre que la ligne de démarcation n'est pas entre plus ou moins d'Etat, mais au sein de la théorie de la connaissance afin de parvenir à penser le rôle de l'Etat de manière dynamique et non statique.
- On est dès lors capable de repenser le rôle du politique dans cette dynamique en soulignant que le rôle de l'Etat est l'évolution du système de croyances – particulièrement en période de rupture technologique et de crise de transition – ce qui implique un retour aux questions fondamentales de la philosophie politique : celles du bien commun et du rôle de la vertu civique.
- La quatrième partie retrace la fortune et les infortunes de la vertu civique dans la construction des nations modernes, en comparant, depuis le XVII<sup>e</sup> siècle, l'évolution du débat en Angleterre, en France et dans la fondation des États-Unis.
- La cinquième partie fait le point sur le renouveau d'un débat euro-atlantique autour du républicanisme qui actualise le rôle du bien commun comme fondement de la dynamique évolutionniste des institutions et donc des organisations publiques.
- On conclut sur les conséquences à tirer pour l'éducation et la formation des élites de l'administration publique dans la perspective d'une actualisation du modèle wébérien, tant dans ses fondamentaux que dans ses aspects pratiques de développement des compétences.

## **A. Les mécomptes d'une approche purement gestionnaire**

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

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

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

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

Le propre d'une décision publique est d'être complexe puisque, au-delà de simples décisions de gestion administrative interne, elle se situe dans un environnement ouvert qui est un état d'équilibre d'un ensemble de paramètres à un moment donné mais soumis à l'incertitude. Cette prise en compte du contexte interpelle des questions politiques que le NPM est incapable de traiter par ses métriques basées sur le rapport entre les *inputs* et les *outputs* selon le principe des 3<sup>E</sup> « efficacité, efficience, économie » et le principe de l'imputabilité individuelle des managers. Or, un résultat de politique publique est produit par un ensemble de phénomènes complexes et d'acteurs qui rendent l'imputabilité individuelle non seulement pas traçable mais surtout inadéquate pour stimuler le travail collectif.

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

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

## **B. Sortir du dilemme de l'euthanasie bureaucratique : enrichir le programme de recherche**

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

Néanmoins, le discours dominant porté par le sens commun et le personnel politique, reste marqué par les croyances qui se sont formées sous l'emprise du NPM : « le privé gère mieux que le public », « il faut réduire la taille de l'Etat », « la bonne gestion donne les bons résultats ».

Le concept français de « réforme de l'Etat » est emblématique à cet égard : il ne s'agit en fait que de gestion publique et non de l'Etat en tant qu'institution. La confusion est accrue par le passage du français à l'anglais – notamment dans les pratiques de l'OCDE – où « *government* » est traduit par « Etat » alors que l'on traite en fait de l'administration (OCDE, 2005). La France a eu longtemps un « ministre de la réforme de l'Etat » qui n'a été en fait qu'un ministre de la modernisation administrative<sup>2</sup>. Le dernier acte de cette confusion a été levé avec le transfert, en 2006, des services de la réforme de l'Etat au Ministère des finances au sein d'une Direction de la modernisation de l'Etat de Bercy. Dans le processus de « révision générale des politiques publiques » on étudie les « missions de l'Etat » uniquement du point de vue de l'efficience : l'approche gestionnaire, financière et comptable a définitivement pris le pas sur la dimension politique de l'Etat (RGPP, 2008).

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

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

## B. 1. Sortir des fausses alternatives

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

*Bossuet*

Le débat sur le rôle de l'Etat s'organise selon une ligne de démarcation qui séparerait en gros les néoclassiques d'un côté, les keynésiens de l'autre, selon la formule de Joseph Stiglitz, entre ceux qui sont convaincus, d'un côté, que « l'Etat généralement ça ne marche pas » et que « le marché ça marche », et vice-versa de l'autre. Soit on est pour l'intervention de l'Etat et l'on doit en accepter le coût et l'inconvénient – la bureaucratie et les rentes – soit on veut combattre ces dernières en introduisant une logique de performance et l'on entre forcément dans une logique de démantèlement de l'Etat en tant qu'institution.

Rester dans cette alternative ne peut que conduire à un processus *d'euthanasie bureaucratique* de l'Etat : l'incapacité à résoudre le problème de la bureaucratie au niveau des organisations publiques est prétextée pour supprimer le secteur public, voire le principe de l'Etat lui-même. Ainsi, la mauvaise gestion de grandes entreprises publiques ou l'incapacité à remettre en cause des statuts exorbitants du droit commun de certains personnels, est prétextée pour prôner leur privatisation. Ce critère n'a aucun rapport avec l'analyse de ce qui doit ou non appartenir au secteur public en fonction de la nature du bien géré, soit le rapport entre rentabilité sociale et rentabilité privée et le poids des externalités, ou encore la nécessité pour l'Etat d'agir de manière contra-cyclique ou de pallier l'absence d'initiative du secteur privé.

Ce raisonnement ne peut prétendre puiser ses sources dans la pensée libérale humaniste qui, de Smith à Hayek, n'a jamais nié ni le rôle et la nécessité d'un Etat fort, ni celle de son intervention dans la vie sociale et économique. Pour les penseurs libéraux

---

<sup>2</sup> Il n'en a pas toujours été ainsi : après une première tentative de créer un ministère de la réforme administrative sous la IV<sup>e</sup> République qui ne dura que dix jours (Paul Giacobbi en 1950), un véritable ministère de la réforme administrative est confié à Louis Joxe avec rang de Ministre d'Etat, de 1962 à 1967. Ce ministère disparaîtra entre 1974 et 1988. Il prendra le nom de ministère de la réforme de l'Etat en 1995. Autrement dit, quand l'Etat avait un véritable rôle et une stratégie politique, on distinguait bien l'administration de l'Etat, et, inversement, c'est quand l'Etat perd ses marges de manœuvre qu'il se réduit à l'administration qui se confond avec l'Etat institution politique.

classiques, il s'agissait précisément de libérer l'Etat des sinécures et des rentes pour lui garantir sa liberté d'action conformément à un droit à l'abri des contingences, et non de sortir l'économie du domaine des sciences morales pour en faire une science en soi comme le prétendra l'économie politique du XIX<sup>e</sup> siècle (Polanyi 1944, Alvey 2000).

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

## **B. 2. La théorie de la connaissance comme ligne de démarcation**

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

*Friedrich August Von Hayek*

Friedrich Von Hayek a fondé ses recherches d'une théorie de l'Etat et de l'action sur une théorie de la connaissance, en rejetant toute forme de déterminisme. Si ses conclusions sont très composites, elles n'en représentent pas moins une rupture radicale avec le positivisme dominant en refusant le scientisme des lois de la nature (Dostaler, 1998, 2001).

La méthode de Hayek repose sur un rejet radical du positivisme logique du Cercle de Vienne<sup>3</sup>. Il rejette l'idée que la raison est toute puissante pour transformer l'ordre social. Ses travaux sur la théorie de la connaissance sont de toute première importance pour comprendre la question de l'Etat :

- Sur un plan disciplinaire, il élargit considérablement le champ, refusant la *reductio ad economicam* de l'économie néo-classique, pour s'étendre jusqu'au domaine de la philosophie morale.
- Sur un plan épistémologique, il nourrit son rejet du positivisme logique aux sources d'un libéralisme humaniste dont on trouve les fondamentaux dans l'Adam Smith de la *Théorie des sentiments moraux*.

Son libéralisme se heurte donc de front à la neutralité axiologique de l'approche néo-classique et son formalisme mathématique qui prétend découvrir des lois déterministes dans l'économie devant guider l'adaptation des institutions.

La préoccupation de Hayek tourne autour de deux questions : « l'Etat construit-il le social ? » et « quelle est l'interaction entre le cadre institutionnel qu'il définit et le jeu des acteurs ? »

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

---

<sup>3</sup> Le Cercle de Vienne était un cercle d'intellectuels réunis autour de la personnalité de Moritz Schlick, et auquel participaient Rudolf Carnap, Otto Neurath, Viktor Kraft, Hans Hahn, et Herbert Feigl, qui attirait de nombreux scientifiques de renom comme Kurt Gödel. Ils s'étaient donnés l'objectif d'unifier les sciences et d'éliminer la métaphysique en partant du fait qu'ils considéraient les propositions métaphysiques sans signification aucune. Ils s'inspiraient des conceptions de Russell et de Wittgenstein en vue de formaliser le savoir scientifique. Popper s'opposait à la philosophie du Cercle de Vienne, appelée positivisme logique, empirisme logique ou encore néopositivisme. La critique de cette philosophie fait l'objet du premier livre de Popper, *Logik der Forschung* (1934), *la logique de la découverte scientifique* (1973) .

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

Dans son opposition au positivisme, Hayek ne conçoit la société que comme « un édifice sans architecte », résultat spontané des actions non intentionnelles de l'action humaine, où l'on retrouve très clairement la filiation avec Adam Smith. Il nie donc l'existence de « lois » et de sens du développement de l'histoire qui serait exogène à l'activité humaine. Hayek va jusqu'à rejeter le concept de « société » comme fruit du rationalisme positiviste et d'une volonté de coercition d'individus sur d'autres individus contre laquelle l'Etat hayékien va devoir lutter.

La construction sociale obéit à un principe endogène de l'ordre spontané, le droit positif étant la codification des régularités constatées. Cet ordre spontané est le produit de l'expérience humaine qui développe « *des habitudes et des institutions qui ont réussi dans leur propre sphère et qui sont devenues, à leur tour, le fondement de la civilisation que nous avons édifiée* »<sup>4</sup>.

Le moteur de ce progrès est la rationalité limitée<sup>5</sup> des individus qui les conduit à chercher des mécanismes de coordination qui, tout en préservant la liberté des acteurs décentralisés, leur donne une information sur l'état d'équilibre d'ensemble du système. Tel est le rôle du mécanisme des prix que Hayek considère uniquement comme une méthode de gestion de l'information entre le global et l'acteur. **Le marché n'est pas, chez Hayek, une « loi de la nature », mais un mécanisme efficace de partage d'informations qui contribue à réduire la rationalité limitée des acteurs.** Il s'inscrit contre la tendance de la théorie économique à vouloir mathématiser le fonctionnement du monde. Il sera pour cela dans l'impossibilité d'obtenir un poste dans le département d'économie de l'Université de Chicago en raison de son opposition croissante au positivisme et à la modélisation de plus en plus abstraite de la science économique par les mathématiques. Il deviendra professeur de sciences morales, comme Adam Smith.

Mais le rejet du déterminisme et du positivisme chez Hayek débouche sur une aporie<sup>6</sup>. Son propos est de concevoir une société basée sur la liberté, celle-ci étant définie par l'absence de coercition, mais qu'il est impossible d'abolir complètement. **De là vient la nécessité de l'État**, qui est une **institution centrale du système hayékien** : celui-ci doit disposer du monopole de la coercition, au sens du monopole de la violence légitime chez Max Weber, que Hayek admirait malgré son appartenance à l'école historique allemande. Ce monopole de la coercition doit être celui du droit afin d'éviter la coercition des hommes sur d'autres hommes. Mais l'Etat ne pouvant être sa propre fin doit être soumis à un droit qui le contrôle. Pour assurer la clôture de son système, il faut

---

<sup>4</sup> F.A HAYEK « *The use of Knowledge in Society* », reproduit dans Pierre Manent « *Les libéraux* », Tel, Gallimard

<sup>5</sup> Hayek n'emploie pas cette formule dont la paternité restera à Herbert Simon, mais le concept y est déjà exprimé « *la connaissance des circonstances que nous devons utiliser n'existe jamais sous forme concentrée ou intégrée, mais uniquement en fragments dispersés d'un savoir incomplet et souvent contradictoire que possèdent tous les individus séparés* ». Id, p. 765

<sup>6</sup> En philosophie des apories sont des difficultés irréductibles dans une question philosophique ou dans une doctrine.

à Hayek une clé de voûte qui ne peut être ni le fonctionnement des marchés, ni le droit positif. Aussi invente-t-il des « lois générales » qui auraient le même rang que le droit naturel de la philosophie politique classique, de niveau moral, à l'abri de la rationalité positiviste humaine et de nature coercitive.

Dès lors, cette loi morale appelle soit la métaphysique, au sens d'un Dieu caché<sup>7</sup> guidant l'action des hommes vers le bien, soit un législateur sage guidé uniquement par la morale édictant des lois générales dans le droit public, que complète un ordre spontané dans le droit privé que fait respecter le juge. Dans le droit privé, le juge hayékien doit faire respecter l'équilibre de l'ordre spontané « *un ordre qui n'a pas été agencé par qui que ce soit et qui n'a pas pour base des commandements indiquant aux individus ce qu'ils doivent faire (...)* Le juge doit trouver des règles qui n'ont jamais été formulées, ni peut-être pratiquées avant » (Hayek 1980 : 114-121).

Le droit est, chez Hayek, le produit d'un processus de sélection naturelle. Il n'est pas créé, contrairement à ce qu'affirme le positivisme juridique, prolongement du positivisme logique: « *Nous devons d'abord nous libérer totalement de l'idée fausse qu'il puisse exister d'abord une société et qu'ensuite celle-ci soit capable de se donner des lois* » (Hayek, 1980 :114). Le droit et le juge apparaissent ainsi comme un *deus ex machina* garant de l'harmonie d'ensemble de l'ordre spontané.

La clé de voûte du système hayékien est donc constituée d'un droit non positif, résultat d'un processus d'évolution. Mais il ne nous dit rien sur le critère de sélection à l'œuvre dans ce processus, qui est soit de niveau métaphysique pour les « lois générales » du droit public, soit revient vers des principes utilitaristes qu'il combat et qui suppose l'accord entre utilité et morale<sup>8</sup> pour le droit privé.

Hayek échoue en n'abordant pas le problème de la philosophie politique, celui de la sagesse et de la « bonne société ». Raymond Aron ne manque pas de relever cette aporie dans sa conclusion de son commentaire, élogieux, de *La Route vers la Servitude* :

*« J'ai toujours peine, personnellement à croire que moralité et utilité, par harmonie préétablie, coïncident pleinement (...) Je ne refuserai pas mon admiration à la démonstration de Hayek, mais je réserverai ma foi. Les libéraux ont parfois tendance, comme les marxistes, à croire que l'ordre du monde pourrait réconcilier nos aspirations avec la réalité »<sup>9</sup>.*

Hayek fait de la méthode intellectuelle et de la théorie de la connaissance, et non de la question de l'Etat opposé au marché, la ligne de démarcation qui n'est plus entre économistes libéraux et étatistes mais entre positivistes et non-positivistes.

Les deux questions que nous laisse Hayek sont un point de départ pour rectifier la ligne de démarcation :

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

---

<sup>7</sup> Pour Jean-Claude Perrot « *Une histoire intellectuelle de l'économie politique XVIIe-XVIIIe siècle* », Paris, Éditions de l'EHESS, 1992, la « main invisible » est l'expression du Dieu caché, thèse janséniste que l'on retrouve chez beaucoup d'économistes libéraux.

<sup>8</sup> « Le droit n'a certainement pas été créé pour servir à un but formidable quelconque, il s'est au contraire développé parce qu'il rendait les gens qui s'y conformaient plus efficaces dans la poursuite de leurs propres objectifs » (1980 : 135)

<sup>9</sup> R. Aron « la définition libérale de la liberté », commentaire de *La route de la servitude*, in Pierre Manent, op. cit , p. 833.

### B. 3. Le déterminisme revisité : l'hypothèse ergodique

L'abandon du déterminisme peut nous exposer à un danger : celui du relativisme cognitif intégral, la négation de la raison. C'est notamment la position libertaire développée par Feyerabend (1993) et le courant post-moderne, celui des « imposteurs intellectuels » dénoncés par Sokal et Bricmont (1997) qui détournent les avancées de la physique non linéaire au profit du relativisme.

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

« *L'avenir est ouvert* » déclarait Karl Popper (1988), mais cela ne veut pas dire qu'on peut faire n'importe quoi. C'est la méthode de formulation des hypothèses et leur corroboration qui permet de tracer la démarcation entre la démarche scientifique et les pseudosciences. Nous touchons là aux « sciences sociales technologiques » qu'évoquait Karl Popper dans *Misère de l'historicisme* : la prédiction peut annoncer la survenue à des périodes régulières et probables d'ouragans en provenance d'une direction déterminée, l'ingénierie technologique et sociale permettra alors de prendre les décisions nécessaires pour renforcer les bâtiments et préparer les populations.

Mais cela n'est-il pour autant la possibilité d'actions intentionnelles au niveau institutionnel ? Il faut ici, avec Jacques Sapir (2005) et Douglass North (2005), prolonger la théorie de la connaissance de Hayek par l'application de **l'hypothèse ergodique**<sup>10</sup>.

#### **Risque, incertitude, ergodicité**

Dans un système évoluant dans un environnement stable, on peut pratiquer l'art de la prévision à partir des enseignements de ce qui s'est déjà passé, généralement en se reposant sur des séries statistiques. C'est ainsi que l'on utilise les *arbres des causes* pour la gestion des risques. Selon une définition ancienne de Hirsh, le risque est ce qui est statistiquement calculable et contre lequel on peut s'assurer.

Un système évoluant dans un environnement ouvert est régi par le principe d'incertitude : il est soumis à une multitude d'intrants aléatoires et son comportement devient stochastique. Pour piloter un tel système, il faut accéder aux théories sous-jacentes qui le gouvernent. Les institutions peuvent alors réduire l'incertitude en codifiant les configurations que peut prendre le système, à partir de la compréhension de l'écart existant entre les compétences de l'acteur et la difficulté du problème qu'il a à résoudre (North, 1991).

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

L'évolution des systèmes institutionnels suit une trajectoire de ruptures en continuité (Rochet, 2007), soit une succession d'états statistiquement prévisibles séparés par des

<sup>10</sup> L'observation, dans le temps ou dans l'espace, des propriétés d'une partie du système permet de former des hypothèses sur les propriétés du système d'ensemble. Les systèmes ergodiques ne comprennent que des états d'équilibre et la transition d'un état à un autre est statistiquement prévisible. A l'opposé, pour comprendre le comportement d'un système non-ergodique, il faut accéder à ses principes organisateurs sous-jacents ou pouvoir le situer dans un ensemble plus vaste de systèmes dont le comportement pourra être ergodique. La théorie ergodique est issue des travaux du chimiste Boltzmann et ses fondements mathématiques ont été bâtis par Von Neumann pour la compréhension du comportement des systèmes dynamiques. Elle a été introduite dans l'analyse économique par Haavelmo et Samuelson.

ruptures que sont les transitions d'un cycle technologique à un autre : les cycles de Kondratiev, les cycles d'affaires de Schumpeter ou encore les paradigmes techno-économiques (Perez, 2002). Un système public est ergodique quand il évolue dans le même paradigme techno-économique dont on peut comprendre les grands principes de fonctionnement.

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

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

Cette distinction est essentielle pour comprendre le rôle des institutions :

- Si les systèmes socio-économiques n'avaient aucune ergodicité, la compréhension du changement se réduirait à écouter une « *histoire pleine de bruit et de fureur, racontée par un idiot...* » (Shakespeare, *Hamlet*) donc à nier tout rôle positif aux institutions.
- Si, à l'opposé, l'ergodicité était totale, comme dans l'hypothèse positiviste, l'observation permettrait de parvenir à une compréhension scientifique du monde : c'est « l'Etat positif » d'Auguste Comte où « *l'observation a dominé l'imagination (...) et elle l'a détrônée* »<sup>11</sup>.

Dans les deux cas, les institutions sont inutiles ou, au mieux, secondaires.

Le constat de régularités observables entre institutions et performance dans le temps long nous conduit à admettre, pour reprendre le vocabulaire de Samuelson, des ergodicités partielles et temporaires qui sont séparées par des périodes de crises (Sapir, 2005, Rochet, 2007). Il y a donc succession de périodes régies par les principes déterministes ou probabilistes où l'hypothèse ergodique peut s'appliquer, et de périodes régies par une incertitude régie par d'autres principes où elle ne le peut pas.

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

### **La question essentielle est donc celle de la connaissance.**

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

- Soit l'on peut parvenir à une connaissance complète et intelligible du réel (monde de la théorie de l'équilibre général et des « lois de l'histoire » du marxisme) et l'on adopte une hypothèse ergodique complète (on peut déduire de l'observation d'un état du système en un lieu et un moment donné son état en

---

<sup>11</sup> « Système de politique positive, ou Traité de sociologie instituant une religion de l'humanité », p. 113, Paris 1854.

tout temps et en tout lieu) et l'on conclut à un déterminisme quasi parfait du monde.

- Soit l'ergodicité est partielle et temporaire, la connaissance est imparfaite et l'on peut parvenir, selon les cas, au constat d'un déterminisme au moins partiellement inintelligible, vérifiable uniquement *ex-post*, résultat non-intentionnel d'actions intentionnelles des individus ou des groupes. Cela peut nous conduire, soit à l'individualisme méthodologique adopté par Hayek qui aboutit à un ordre spontané, ou encore par l'économie des conventions où l'individu est guidé par le sens du bien commun, soit à **un rôle des institutions et de l'Etat comme structurant la convergence des actions intentionnelles des individus et des organisations**. On peut, dans ce cas, parvenir à identifier des déterminismes locaux et temporaires, qui peuvent devenir pilotables par l'apprentissage et le progrès de la connaissance.

En introduisant l'hypothèse ergodique, nous pouvons dépasser l'approche positiviste qui assimile la compréhension de l'évolution du comportement futur des systèmes sociopolitiques à celle de leur comportement passé.

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

## **C. Le rôle du politique : qu'est-ce qu'un bon gouvernement ?**

Dans le rapport de l'OCDE « Moderniser l'Etat » (2005), il n'est question que « d'adaptation à l'évolution de la société ». Ce sont les « sociétés qui évoluent en permanence » et l'Etat qui doit suivre. **Dans la pensée politique dominante, le rôle de l'Etat est réduit à la gestion et l'économie politique se résume à faire la politique de l'économie**. Le rapport de l'OCDE ne traite en fait pas de l'Etat mais de la *gouvernance*, présentée comme les règles formelles et informelles que les pays de l'OCDE ont en commun : démocratie, citoyenneté, Parlement, constitution, Etat de droit, pluralisme des partis, fonction publique, séparation des pouvoirs, participation des citoyens.... Le « bon gouvernement » est celui qui respecte les droits de propriété, le droit des personnes et l'Etat de droit, et ceux liés à la citoyenneté des personnes. Bref, ce rapport en reste à une conception de l'Etat « prestataire de services » qui a toujours été celle de l'OCDE.

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

Dans un monde non-ergodique et à capacité de perception imparfaite, le rôle du politique va bien au-delà de la gestion et de l'amélioration incrémentale de l'existant, il est de **stimuler l'apprentissage et l'évolution des modèles mentaux** qui sont au cœur des systèmes de croyances. Erik Reinert, dans son fascinant article, *The Role of the State in Economic Growth (1999)*, montre que, dans l'histoire, les pays gagnants ont eu des stratégies institutionnelles qui ont été des stratégies d'accroissement des connaissances basées sur la perception des ruptures dans le long terme.

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

Xavier Raufer étudie cette rupture à propos des **violences urbaines**. D'un côté souligne-t-il « le diagnostic pour l'essentiel est fait ». Mains rapports de la DST, des rensei-

gnements généraux, des douanes, alertent le gouvernement sur le pourrissement des « quartiers difficiles » par les trafics en tout genre et la disparition de tout sentiment de citoyenneté. Mais il y a, souligne Xavier Raufer, un « refus de regarder la réalité en face » de la part des élites attachées à leur système de croyances. « *Le responsable est, depuis l'ENA, un fanatique de l'ingénierie sociale, il relativise, prend les choses de haut et de préférence avec ironie. Deux décrets et une circulaire et « on va arranger cela ».* De la sorte les choses ne sont pas seulement affadées quand elles arrivent au sommet, mais souvent en état de leucémie terminale » (in Lagadec, 2000 :204).

En bref, ce refus de regarder la réalité en face est l'expression de la **résistance au changement du système de croyances en place** et de la fuite en avant vers le « plus de la même chose ».

Le rôle de l'homme d'Etat, par opposition à l'homme politique soumis à la versatilité de l'immédiat, est précisément d'être capable de remettre en cause un système de croyances. **Les traits de l'homme d'Etat n'ont pas changé depuis Machiavel** (Rochet, 2008) : **c'est celui qui rétablit la politique dans sa dimension de refondation permanente de la cité par l'évolution des croyances qui fondent les institutions.**

## **C. 2. Le nécessaire retour du politique**

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

**Hayek a fait œuvre utile en montrant l'impossibilité de la solution libérale** telle que Hobbes et surtout Locke en ont bâti les fondements, ainsi que la nécessité de l'Etat comme condition de la liberté individuelle face aux prétentions de toute puissance de « la société ». Il échoue sur la question de la légitimité. Celle-ci n'a que deux solutions « *ou bien elle tombe d'en haut, ou bien elle monte d'en bas* » (Gauchet, 2005 :21). Ou bien elle vient d'un lien qui transcende les individus – rôle qu'a joué la religion avant l'apparition, avec Thomas d'Aquin et les humanistes de la Renaissance, de l'Etat dans sa forme autonome de représentation du corps politique - ou bien elle vient de l'accord entre les citoyens porteurs de droits : l'ajustement entre ces deux sources de légitimité n'a rien d'automatique (Gauchet, 2005 :26).

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

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

*aucune prise sur leur destin* » (Gauchet 2005 :28). C'est dans ce courant que s'inscrit le NPM et sa conception de l'Etat comme « prestataire de service » face à des « citoyens clients ».

**Ce retrait du politique participe au processus d'euthanasie bureaucratique de l'Etat.** Le rôle de régulation et d'administration de l'Etat ne diminue pas avec l'entrée dans le monde de la III<sup>e</sup> révolution industrielle (Rochet, 2007). Mais, ayant perdu toute dimension symbolique de représentation d'un dessein politique, il n'est plus qu'une instance pratique d'administration, réduite au rôle de sismographe des mouvements de la société. Il devient un pouvoir essentiellement fonctionnel qui donne aux individus « le droit de ne plus penser qu'ils sont en société, mais les enserme d'autre part dans le réseau minutieux et complet tissé par son emprise gestionnaire sur la société » (Gauchet, 2005 :431)

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

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

Avec Leo Strauss, je soutiens que la philosophie politique doit retrouver le statut qui avait été le sien avant la modernité : l'interrogation sur la nature de la « bonne société » et la question du bien commun. Il s'agit de se poser la question « *les Lumières éteignent-elles ce qu'elles éclairent* » et de « *considérer la profondeur de la crise de l'Occident et de se donner les moyens de rectifier ce qui, dans le rationalisme moderne, est destructeur* » (Pelluchon, 2005 : 14). Pour Strauss, la tension fondatrice des sociétés humaines est celle qui lie et oppose Athènes et Jérusalem, soit l'unité et l'opposition du gouvernement par la loi et du gouvernement par la morale.

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

## **D. Fortunes et infortunes de la vertu dans la construction des nations**

La série de fresques d'Ambrogio Lorenzetti (1328) décorant l'Hôtel de ville de Sienne illustre le renouveau de la tradition républicain de la vertu civique avec la Renaissance. «Le bon gouvernement» (figure 1) y repose sur les vertus cardinales de saint Ambroise (Tempérance, Justice, Force et Prudence) en compagnie de la Magnanimité et de la Paix, assises à ses côtés, et des vertus théologiques de saint Paul (la foi, l'espérance et la charité). Mais la clé est la Justice, notamment sociale, qui repose sur la Concorde et l'égalité qui doit régner entre les citoyens représentés en rang, tous tenant une corde (symboles de l'entente). Ce sens de la justice est le fondement de toute société. Il trouve sa source dans la philosophie politique romaine, notamment chez Cicéron pour qui seul l'accomplissement des exigences de justice permettra à l'idéal du bien commun de perpétuer. Si la justice était supprimée, dira Adam Smith, «*le grand et immense édifice de la société humaine [...] serait en un instant dispersé en atomes* »<sup>12</sup>. De la fresque émane un sentiment d'équilibre et d'harmonie qui est la construction d'une co-

---

<sup>12</sup> A. Smith, *Théorie des sentiments moraux*, trad. coll., PUF, 1999, p. 141-142.

hérence systémique qui n'est pas le résultat d'un ordre naturel mais d'un ordre politique construit par l'homme.

L'allégorie du bon gouvernement est dominée par une figure imposante dont Quentin Skinner voit la source chez les théoriciens romains de la liberté, Cicéron, Salluste, Tite-Live qui est l'incarnation du type de dirigeant dont la cité a besoin pour que les préceptes de la justice soient suivis et le bien commun protégé (Skinner, 2003 :138). Ce magistrat idéal possède ces huit vertus plus la vertu que Sénèque considérait comme essentielle pour occuper la magistrature suprême, la magnanimité, soit la capacité à « *regarder avec dédain les toutes petites préoccupations que le commun choisit au détriment des plus grandes* »<sup>13</sup>. Chacune de ces vertus est représentée par chacun des neuf sages gouvernant la ville. Mais la présence éminente du magistrat montre qu'aucun ne peut prétendre les posséder toutes, que son rôle est de le leur rappeler et de les inviter à agir, sous le contrôle du peuple qui les élit, pour la poursuite du bien commun.

Des philosophes politiques romains (Cicéron, Salluste, Sénèque, Tacite) aux préhumanistes (Latini, Jean de Viterbe...), aux philosophes de la Renaissance, de Thomas d'Aquin à Machiavel, suivis par les partisans anglais du *commonwealth* (Milton, Harrington, Nedham...), Rousseau et les Pères fondateurs de Etats-Unis, il y a bien, avec des grilles de lectures qui vont faire varier les poids et les rôles des vertus civiques<sup>14</sup>, une gestion *politique* de la chose publique (*respublica, common weal, ben comune...*) qui s'inscrit dans le champ des sciences morales et qui traite de **l'équilibre dynamique entre développement économique et vertu civique**, en permanence mise en cause par l'apparition de nouvelles sources d'enrichissement, levier tant de prospérité que de corruption.

Le XVIII<sup>e</sup> et surtout le XIX<sup>e</sup> siècle verront l'économie supplanter la philosophie morale dans l'art de conduire les nations : A un ordre politique basé sur le commandement, un net mouvement se dessine entre 1690 (après la *Glorious Revolution* anglaise) et 1720 (la maturité de Montesquieu avec la publication des *Lettres persanes*) vers un nouveau type d'ordre basé sur des rapports supposés égalitaires : le commerce.

### **D. 1. Le rôle corrupteur de la finance**

Il faut replacer cette évolution dans son contexte économique et les débats sur le rôle de l'Etat. Tout d'abord la consolidation de la puissance anglaise qui devient la Grande-Bretagne avec l'intégration de l'Irlande en 1690 et l'Acte d'Union avec l'Ecosse en 1707. Pour soutenir les guerres - guerre de neuf ans (1689 -1698) puis guerre de succession d'Espagne (1701 – 1714) - les recettes du Trésor britannique, basées sur les droits de douane et les impôts indirects, ne suffisent plus et il doit recourir à l'emprunt. La dette publique est créée avec la Banque d'Angleterre en 1694. La question de la vertu civique est alors posée sous un nouveau jour par Charles Davenant qui, tout en reconnaissant la nécessité de ces guerres, soulève la question du rôle corrupteur d'une armée permanente et de l'apparition de la finance comme sphère d'activité autonome. Les humanistes de la Renaissance, dans la lignée de la pensée machiavélienne, condamnaient le recours à des armées professionnelles comme source de corruption et ne reconnaissaient comme vertueuses que les armées de citoyens en armes. C'est le cas pour la *Navy* dont le rôle est totalement complémentaire de la marine de commerce, qui ne constitue pas une armée permanente, les marins passant de l'une à l'autre dans ce qui fut un modèle de bonne gestion publique et de performance tant opérationnelle qu'institutionnelle (Findlay et O'Rourke, 2008).

---

<sup>13</sup> Sénèque, cité par Skinner (2003 : 49)

<sup>14</sup> Voir Pocock, 2003 et Skinner, 2003.

Pour Davenant, le commerce est une activité nécessaire à l'Angleterre car il lui procure des ressources additionnelles pour maintenir sa puissance. Mais c'est une contribution *matérielle* et non *morale*. Le commerçant doit démontrer, par sa frugalité, qu'il peut soutenir la guerre sans se corrompre, en gardant en vue le bien commun. Pocock (2003 : 446) voit dans ces débats de l'Angleterre du début du XVIII<sup>e</sup> siècle la vraie source de « l'éthique protestante » que théoriserait plus tard Max Weber<sup>15</sup>. La question débattue par les philosophes et polémistes politiques (Swift, Defoe, Bolingbroke, Trenchard...) est celle de l'opposition entre *richesse réelle* et *richesse virtuelle* qui repose sur le développement du crédit qui devient une activité économique en elle-même du fait de l'apparition de la dette publique.

Chez Daniel Defoe et dans la littérature whig, le crédit est décrit de manière analogue à



la *fortuna* chez Machiavel, soit comme l'archétype de l'instabilité des sociétés humaines soumises aux appétits et aux passions (Pocock, 2003 : 453). Mais Defoe cherche à montrer que le crédit peut être utile au développement économique : aussi tente-t-il de le présenter en 1710 – la question de la dette publique devenant de plus en plus pressante allait donner naissance en 1711 à la tristement célèbre *South Sea Company* – comme une force profonde de transformation du monde et d'innovation assimilable à la *virtù* machiavélienne. Defoe entend montrer qu'il y a une éthique du crédit et que celui-ci ne peut rendre des services que si celle-là est respectée. Cette éthique n'est pas contenue dans le crédit lui-même – comme les théories ultérieures sur la rationalité des marchés financiers le prétendent – mais dans la santé morale de la société. La vertu est celle du monde réel et consiste à éliminer les

éléments de fantaisie et d'irrationnel qui subvertissent les esprits.

Jonathan Swift, le principal contradicteur de Defoe, souligne au contraire que l'économie financière est basée sur l'opinion qui remplace le jugement et négligent les données réelles sur lesquelles se basent le crédit. Pour Swift, il y a **désormais dissociation entre les composants matériels et moraux de la société**, car, avec l'apparition de la finance, la dynamique classique de Machiavel *virtù – fortuna – corruptio* qui fournissait une théorie du développement dynamique du système instable qu'est le capitalisme (Rochet 2008, Collin 2008), ne fonctionne plus. Defoe répond (Pocock 2003 : 459) que le monde des passions et de l'opinion peut être discipliné par l'expérience.

**La crise financière de 1720** va évidemment apporter de l'eau au moulin des vieux whigs qui faisaient de la finance une source d'irrationalité où le public se passionnait pour du vent aux dépens de la richesse réelle. La *South Sea Company* a été créée en 1711 pour gérer le besoin de financement de la dette publique anglaise en collectant l'épargne privée à laquelle on promettait une rémunération attrayante gagée sur les revenus des colonies des mers du sud. Ces promesses ont donné naissance à des ru-

<sup>15</sup> La recherche récente montre que cette préoccupation est bien antérieure. Giacomo Todeschini (*Richesse franciscaine : de la pauvreté volontaire à la société de marché*, Verdier 2008) expose les doctrines développées par les Franciscains au XIV<sup>e</sup> siècle pour gérer la contradiction entre richesse individuelle et bien commun. Voir également Laurence Fontaine *L'économie morale : Pauvreté, crédit et confiance dans l'Europe préindustrielle*, Gallimard, 2009, Paris

meurs spéculatives afin d'attirer les investisseurs, qui ont de bien loin dépassé les capacités réelles de l'économie des colonies. L'éclatement de la bulle et la ruine de nombreux porteurs dont Jonathan Swift et Isaac Newton - qui déclara « Je sais calculer le mouvement des corps pesants, mais pas la folie des foules »- est l'illustration pour les disciples d'Harrington du lien nécessaire entre vertu civique et richesse réelle. Pour Machiavel, la richesse civique était la participation des citoyens aux activités militaires. Pour les néo-harringtoniens, la source de corruption réside dans les armées permanentes qui nécessitent la constitution d'une dette publique qui devient source de spéculation : l'opposition machiavélienne entre *virtù* et *fortuna* devient celle entre la richesse réelle (*landed interests*, car fondée, dans le contexte de l'époque, sur la terre) et la richesse virtuelle fondée sur l'argent (*monied interests*).

L'offensive est menée en Angleterre par John Trenchard dans ses *Cato's letters* (1720 - 1724) et simultanément en France, touchée à la même date par la bulle financière du Mississippi et la faillite du système de John Law, par Montesquieu dans *Les lettres persanes*. Mais le débat public sera beaucoup plus vif en Angleterre où il va durer un quart de siècle. Comme Carswell (1960) l'a montré, la crise de la *South Sea Company* comme celle de la Compagnie du Mississippi, souligne l'unité profonde entre l'histoire économique et l'histoire générale politique et sociale. Tant Montesquieu que Trenchard assimilent l'économie financière à la « vente de vent en sac », illustration qui se répandra dans toute l'Europe par l'importante littérature qui sera consacrée à la bulle de 1720 dont l'étonnant *Tafeerel* (« le grand miroir de folie ») publié en Hollande qui représente les vendeurs de vent (*Wind Koopers*) (Figure 3) comme incarnation de la folie du moment et, par le pouvoir qu'elle exerce sur la Cour, la source de ruine des sujets et du commerce<sup>16</sup>. Ces vendeurs de vent avaient inventé la mécanique qu'Hyman Minsky (1992) décrira comme celle des Ponzi (du nom du spéculateur italien, Carlo Ponzi) qui consiste à acheter des actions qu'on ne possède pas réellement mais dont l'existence est supposée venir de profits futurs, et imaginaires.

Pour les descendants de Harrington, le plus grand danger n'était plus maintenant le risque de la prérogative royale et de l'absolutisme, mais celui de la corruption introduite par la finance (Pocock 2003 :480). **La folie financière fait perdre tout sens du bien commun et pousse les membres de la société vers la folie et la frénésie**, dont le rôle est assimilable aux factions chez Machiavel comme source de ruine de la république. Pour Bolingbroke, c'est désormais la ligne de démarcation essentielle du débat politique et la distinction entre *whigs* et *Tories* est devenue obsolète : elle passe entre le *parti de la Cour*, ou celui de la corruption induite par la finance, et celui du *Pays*, celui de la vertu et de l'économie réelle.

La crise financière de 1720 a inauguré un phénomène que l'on retrouvera à chaque crise : l'explosion de publications sur le phénomène de crise. Le sujet en est la folle exubérance des marchés financiers et la ruine de l'économie réelle qu'elle entraîne. L'exhaustive recension effectuée par Arthur Cole à l'Université de Harvard (1949) ainsi que l'histoire de la *South Sea Company* écrite par John Sterling (1962) à partir de ces mêmes sources<sup>17</sup>, montre que d'une part la folie financière a jeté le discrédit envers les sociétés par action et sera la cause d'un retard dans le développement du capitalisme en Angleterre, mais aussi en France et en Hollande, et que, d'autre part, la contradic-

---

<sup>16</sup> La Hollande était restée à l'écart de la folie spéculative de 1720, se souvenant de cette propension qu'elle avait inaugurée avec la crise de la tulipe (1636 -1637). Mais les Hollandais avaient beaucoup de contacts commerciaux avec Londres et Paris et avaient acheté de la dette anglaise et des actions de la Compagnie du Mississippi. Ils ont donc subi le contrecoup de cette crise financière.

<sup>17</sup> La bulle de la *South Sea Company* fait l'objet d'un programme de recherche bibliographique à l'université de Harvard <http://www.library.hbs.edu/hc/ssb/index.html>

tion entre capitalisme financier et vertu civique est devenue le problème central dans la construction des nations.

**La difficulté est donc d'articuler vertu civique et développement économique**, sachant que celui-ci entretient des relations ambivalentes avec la finance, comme l'a formulé Hyman Minsky (1992) dans ses deux théorèmes sur l'instabilité financière. Il existe deux régimes de financement qui engendrent deux types de développement : la finance saine basée sur les capacités de remboursement des actifs (*hedge financing*) qui permet une croissance stable, et la finance malsaine de type Ponzi (*Ponzi schemes*) qui ne peut rembourser sa dette sur ses actifs et doit sans cesse émettre du papier pour payer ses intérêts, ce que les analystes de la crise de 1720 avaient déjà identifié comme les *Wind Koopers*. Sur longue période, cet antagonisme entre développement économique et finance spéculative a été confirmée par les travaux de Carlota Pérez (2002). Pour Montesquieu, l'intérêt bien compris du commerce éloigne des passions politiques que Machiavel avait tenté de modérer par de bonnes institutions malgré la défaite de la république : « *on a commencé à se guérir du machiavélisme* » écrit-il « *et il est heureux que pendant que leurs passions leur inspirent la pensée d'être méchants, ils ont pourtant intérêt à ne pas l'être* »<sup>18</sup>. Mais il est en même temps une source de corruption<sup>19</sup> : il faut donc une source de vertu qui soit distincte des passions induites par le commerce et le développement de l'économie financière : la **vertu politique** qui n'est point une vertu morale individuelle – puisqu'elle n'est plus compatible avec le développement du capitalisme – mais une **vertu publique** qui consiste en l'amour de la patrie que Montesquieu assimile à l'amour de l'égalité au sens de l'isonomie, soit l'observation par tous les acteurs de la société des mêmes lois politiques

La fin du XVIII<sup>e</sup> siècle apparaît comme un nouveau moment machiavélien où la prospérité de la société s'accroît grâce au commerce mais au prix de la destruction de la citoyenneté politique. Mais là où Machiavel aurait considéré qu'un gouvernement fort était nécessaire pour gérer le conflit entre la prospérité du petit nombre et l'appauvrissement du grand nombre, les Lumières écossaises, tout en admettant les effets négatifs de l'expansion commerciale et industrielle sur l'appauvrissement de la personnalité, envisagent l'avenir comme une possibilité de coexistence entre progrès et corruption. Rousseau restera l'opposant déterminé à cette conception et sera le Machiavel du XVIII<sup>e</sup> siècle en voyant dans la construction de « la société » le recours pour gérer l'inégalité produite par le développement et la poursuite de l'idéal d'égalité entre les citoyens (Pocock, 2003 : 504, Manent 1987 : 178).

L'histoire de la spéculation financière, de 1720 à 2008, fait apparaître **trois constantes** :

**1- La raison est impuissante face à la folie de la spéculation** et, contrairement à l'hypothèse de Daniel Defoe, l'effet d'expérience ne joue pas puisque les mêmes scénarios se reproduisent. Charles Kindleberger, dans son histoire des crises financières (2000), montre que les marchés n'ont rien appris au fil des crises qui se sont succédées depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, mais qu'au contraire les gouvernements, eux, peuvent apprendre.

**2- Pour sortir de la crise, il y a une demande d'intervention de l'Etat au nom du bien commun**, qui apparaît comme le résultat d'un raisonnement rationnel quand l'ivresse de la spéculation fait place à la gueule de bois.

<sup>18</sup> Montesquieu, « L'Esprit des Lois », XXI, 200

<sup>19</sup> « On peut dire que des lois du commerce perfectionnent les mœurs, par la même raison que ces lois perdent les mœurs. Le commerce corrompt les mœurs pures : c'était le sujet des plaintes de Platon. » id. XX, I

3- Le rôle de la morale et du **rapport entre bien commun et bien privé** – jusque-là cantonné dans des cercles académiques – devient central dans le discours public.

**Les termes du débat moderne et contemporain sont donc posés dès le XVIII<sup>e</sup> siècle :**

- L'activité industrielle et commerciale est une puissante force de transformation de la société et de progrès, mais son incapacité à se tenir à l'écart de la folie financière est autodestructrice.
- La vertu politique est le produit nécessaire de l'action rationnelle qui doit contrer l'irrationalité des vendeurs de vent et remettre le bien commun au cœur du système politico-institutionnel.



**Figure 3: les vendeurs de vent. Tirés du Tafeerel (Le grand miroir de folie), publié en Hollande après la bulle de 1720 (Cole, 1949).**

## D. 2. La fondation des Etats-Unis : la fin de la politique classique

C'est la corruption de l'Angleterre qui sera la cause essentielle de la revendication d'indépendance des Etats-Unis. Le paysage politique et social des colonies d'Amérique dans la décennie 1760 révélait « un conglomérat d'individus querelleurs, procéduriers, cultivant les dissensions ». La discorde était générale tant entre les individus qu'entre les colonies elles-mêmes qui n'hésitaient pas à se faire la guerre. Si l'idée de l'indépendance avançait, c'est que les colons attribuèrent la cause de ce chaos à l'Angleterre qui était pour eux un modèle de déchéance. Les Anglais avaient dilapidé la liberté conquise au cours de la Révolution par une avidité obsessionnelle pour la richesse. Pour l'une des grandes figures la Révolution américaine, John Dickinson, le culte de l'intérêt privé avait plongé les Anglais dans une « domestication et un abaissement de l'esprit »<sup>20</sup>. Dickinson tenta d'éviter la séparation d'avec la Grande-Bretagne, ayant compris la synergie entre le développement industriel et le commerce que représentait l'union des deux continents. Mais l'image de corruption qu'inspirait la Grande Bretagne – « cette nation qui avoue à la face du monde que la corruption est partie intégrante de son système de gouvernement » selon les termes de Patrick Henry qui fut l'opposant le plus virulent à toute tentative de conciliation - était telle que cette tentative échoua.

Le rejet de la monarchie parlementaire britannique impliquait pour les révolutionnaires américains un retour à Harrington et à la thèse de l'émergence, au travers des activités civiques, d'une aristocratie naturelle de « *self evident leaders* ». Eric Lane et Michael Oreskes (2007)<sup>21</sup>, en apologistes enthousiastes de la Constitution américaine, présentent la victoire du « libéralisme » (les guillemets s'imposent du fait que le terme est postérieur et n'est pas employé dans le débats de l'époque) comme le résultat logique de l'utopisme de la doctrine de Tom Paine, chantre de l'indépendance américaine, dont l'ouvrage *Common Sense* joua un rôle considérable. Pour Paine, il ne se serait agi que d'attendre l'émergence de ces leaders naturels après la déclaration d'indépendance de 1776, thèse qui échoue, le désordre allant croissant dans la jeune Amérique. Mais, souligne Christopher Lasch (2006 :210), Paine ne peut être qualifié de républicain. Il rêvait d'une société de petits propriétaires autogérés qui prospéraient grâce aux bienfaits du commerce. Il n'y avait chez Paine aucune théorie politique de la représentation et de gouvernement qui aurait pu en faire un républicain. L'utopisme de Paine ne peut être convoqué pour justifier le rejet du principe de la vertu républicaine par la Constitution de 1788.

Gordon Wood (1979) voit dans les principes mêmes des théories politiques de l'époque l'échec de la république. Le peuple y est vu comme indifférencié, alors que la vie civile qui sous-tend la vertu républicaine suppose des fonctions différenciées qui permet l'engagement dans la vie de la cité. Ce sera le motif de l'opposition de Patrick Henry à la nouvelle constitution, essentiellement à ces trois mots « *We, the people* » car il y voyait là une masse indifférenciée, coupée de sa terre, qui ne pouvait que déléguer son pou-

<sup>20</sup> John Dickinson « *Letters from a farmer in Pennsylvania* », 1787. Dickinson n'était pas un simple fermier mais le plus riche propriétaire de Pennsylvanie qui avaient une vision élaborée des synergies entre la Grande-Bretagne et ses colonies « « C'est là toute l'importance des colonies pour la Grande-Bretagne. Sa prospérité dépend de son commerce ; son commerce des manufactures ; ses manufactures, des marchés disponibles. Or, les marchés les plus constants et les plus avantageux, ce sont les colonies ; dans le reste de l'Europe, il existe de multiples interférences, et toutes sortes d'incidents risquent de mettre un terme aux échanges. »

<sup>21</sup> Ancien rédacteur en chef de l'International Herald Tribune, et Eric Lane est professeur de droit. Leur apologie de la Constitution américaine comme solution du conflit entre intérêt privé non vertueux et système collectif de régulation par poids et les contrepoids, particulièrement claire et bien construite et qui a eu un grand retentissement aux Etats-Unis, censée avoir donné naissance à « la plus formidable réussite de l'histoire de l'humanité », mériterait bien sûr une discussion qui dépasse le cadre de cet article.

voir à des représentants aux dépens de la démocratie directe et des états. A part Noah Webster - dont le rôle politique est très méconnu au profit de son seul rôle de lexicologue - bien peu d'Américains avaient lu Rousseau pour qui il n'y a aucune vertu dans la désignation de représentants : un peuple qui en est réduit à cette situation n'est donc pas libre (Pocock 2003 : 519). Il y a pour Rousseau une différence irréductible entre celui qui agit *pour* moi et celui qui agit *avec* moi : c'est celle de la vertu civique. Or, si l'homme n'est pas mis, par la dynamique institutionnelle machiavélienne, dans la situation d'être vertueux, il se replie sur son intérêt privé qui est le fruit de ses passions tandis que, selon l'analyse des harringtoniens, l'accès au sens du bien commun est le fruit de sa raison. C'est la possibilité de constitution de factions qui poursuivent collectivement des intérêts particuliers, menace mortelle pour toute république.

Pour Wood, les choix constitutionnels faits par les Etats-Unis sont « la fin de la politique classique » qui se traduit par **une évolution du républicanisme au libéralisme** (Wood 1979 : 562), c'est à dire « de la théorie classique de l'individu comme être civique et actif, participant directement à la *Res Publica* en fonction de ses moyens, vers une théorie où il apparaît comme principalement conscient de son intérêt et prend part au gouvernement uniquement en vue de soutenir leur réalisation, en apportant seulement une contribution indirecte à cette activité de médiation par laquelle le gouvernement assure la résolution des conflits, qui est le seul bien commun dans ce cas » (Pocock 2003 : 523). La distinction machiavélienne, que l'on retrouve chez Rousseau dans les *Discours sur l'inégalité*, entre *plèbe* (masse non éduquée) et *peuple* (de citoyens éduqués par de bonnes institutions et la *virtù* du Prince) disparaît.

**Le débat politique qui a commencé dans les années 1690 en Angleterre** avec la naissance de la société commerciale va être bouclé aux États-Unis par Alexander Hamilton<sup>22</sup>. Pour Hamilton, l'avenir des États-Unis est dans la puissance car **le passage de la vertu au commerce**, contrairement au compromis tenté par Harrington et aux théories de Montesquieu, **ne saurait être pacifique**. Les intérêts des nations commerçantes ne sont pas complémentaires, il ne peut qu'y avoir des guerres d'où la nécessité d'un gouvernement central fort assis sur des recettes fiscales stables. D'où la proposition de Hamilton - qui regardait beaucoup plus vers l'Est, l'Europe industrielle, que vers l'Ouest à conquérir - dans son *Rapport sur les manufactures* (1791), de reproduire les recettes de la puissance anglaise : Création d'une dette publique, d'une Banque nationale, droits de douane et politique protectionniste et mercantiliste pour développer une industrie nationale. Les républicains, Jefferson en tête, mais aussi des fédéralistes comme Madison avec qui il va rompre, voient bien sûr se reproduire le scénario de la corruption des institutions britanniques, mais, alors qu'ils partagent les mêmes préoccupations de soutien au développement économique, ils n'ont aucune alternative à proposer. Le schéma de Hamilton fut adopté, même par ses plus anciens adversaires (Irwin, 2003), mais pour pertinent qu'il fut pour assurer le développement économique, il introduisit le problème de la corruption au cœur du fonctionnement des institutions américaines, et bien sûr, le cycle des crises dont la première interviendra en 1839 (Wallis, 2004).

Ainsi s'affirme ce que Jean-Claude Michéa appelle « *L'empire du moindre mal* » (2007) qui va remplacer l'ombrageuse et exigeante liberté républicaine : un type de société qui, à la manière de l'esclave hégélien « qui au moment décisif a tremblé pour sa vie biologique et préféré celle-ci à une mort héroïque », va faire de la *conservation de soi* le premier et unique but de l'individu. Il n'est plus besoin de faire appel à la vertu des su-

---

<sup>22</sup> Premier secrétaire d'Etat au Trésor, partisan d'un état fort et d'une politique mercantiliste à l'anglaise, ennemi déclaré de Thomas Jefferson.

jets ni à leur capacité de discernement entre le bien et le mal puisque l'existence pacifiée de la vie marchande est supposée réglée par les lois du commerce et le règne du droit. Dans le langage du libéralisme anglais, toute exigence à l'égard de l'individu deviendra, selon les concepts fondateurs de Isaiah Berlin, la « liberté positive », associée au *Léviathan* de Hobbes et à tout type d'interventionnisme suspect, inspiré par des auteurs qui vont de Rousseau à Lénine, à laquelle il opposera la « liberté négative » soit une conception libérale d'absence de contrainte par l'Etat : c'est la *quantité* d'autorité, comme coercition de la liberté individuelle, qui importe, et ce, quelque soit le type de régime politique.

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

## **E. Philosophie politique de la république : renouveau d'un débat euro-atlantique**

*On dirait que les souverains de notre temps ne cherchent qu'à faire avec les hommes des choses grandes. Je voudrais qu'ils songeassent un peu plus à faire de grands hommes ; qu'ils attachassent moins de prix à l'œuvre et plus à l'ouvrier, et qu'ils se souvinsent sans cesse qu'une nation ne peut rester longtemps forte quand chaque homme y est individuellement faible, et qu'on n'a pas encore trouvé de formes sociales ni de combinaisons politiques qui puissent faire un peuple énergique en le composant de citoyens pusillanimes et mous.*

*A. de Tocqueville. De la Démocratie en Amérique.*

Le renouveau de la littérature sur le rôle de l'Etat (Rochet, 2007 et 2008, Reinert, 2007) souligne combien le développement commercial et industriel n'a cessé d'être politique et que la clé de l'évolution des nations est celle de l'Etat.

Conduire le changement dans l'Etat n'est donc pas un problème technique de « bonne gouvernance » mais une approche beaucoup plus globale, celle des sciences morales qui sont, dans la définition qu'en donnait Durkheim, « les sciences de l'esprit humain »<sup>23</sup>. La renaissance d'un républicanisme contemporain euro-atlantique (Skinner, Pettit, Spitz, Viroli...) permet de dépasser l'opposition entre liberté positive et négative de Berlin : La conception républicaniste de la liberté permet de conjuguer protection contre l'arbitraire de l'État, en renouvelant la tradition de l'humanisme civique pour laquelle liberté et loi, Etat et performance économique, individualisme et sens du bien commun ne s'opposent pas mais sont les deux pôles d'une même dynamique.

Le débat sur la construction de la société autour du bien commun n'est donc pas un héritage exclusif de la Révolution française : **Il est faux de prétendre qu'il existerait, face à la victoire de l'individualisme libéral, une « culture anglo-saxonne » vierge de toute interrogation sur l'Etat constructeur de la société autour d'un lien social** qui ne se contenterait pas de surgir conformément aux principes de Locke<sup>24</sup>. Au dernier

---

<sup>23</sup> « Les sciences morales sont celles qui s'occupent spécialement de l'esprit humain. Examinons quelle est la méthode de ces sciences. On distingue quatre espèces de sciences morales: les sciences philosophiques, sociales, philologiques, et historiques » Durkheim, *Cours de philosophie au Lycée de Sens, notes prises par André Lalande*

<sup>24</sup> La lecture de John Locke par John Dunn (*La philosophie politique de John Locke*, PUF) montre que les nouveaux whigs en ont retenu ce qui les intéressait : l'apologie de la propriété comme fondement légitime de la

tiers du XIX<sup>e</sup> siècle, dans une Angleterre à son apogée mais engagée dans la phase de rendements décroissants du troisième cycle technologique, le débat sur le rôle de la puissance publique occupe toute la philosophie politique comme en témoignent les œuvres de Bosanquet ou de Hobhouse<sup>25</sup>, qui ne sont pas moins soucieux de l'intérêt général que leurs collègues français (Spitz 2005 :42).

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

### **E. 1. Qu'est-ce le bien commun ?**

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

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

- Le politique a pour mission d'impulser une dynamique de l'action vertueuse, la *virtù* du prince qui, par son action politique, sait modifier le destin d'un peuple.
- Le politique a sa propre dynamique guidée par le critère éthique ultime qui peut lui permettre de s'affranchir des principes moraux communs.
- L'objet du politique est le bien commun dont le dépositaire ultime est le peuple, qui est le seul « défenseur de la paix », au sens de Marsile de Padoue, face aux dérives d'un pouvoir qui, laissé à lui-même, ne serait plus soumis à aucune loi.

**La question de la légitimité** du pouvoir est centrale et rattachée à celle du bien commun, ainsi qu'à l'interaction entre les citoyens et l'Etat comme moyen de validation des finalités et de construction du cadre légal en accord avec la légitimité des fins. Pour Machiavel, cette dynamique ne peut être maintenue vivante que dans une république (Rochet, 2008).

Sous l'occupation allemande, le père jésuite Gaston Fessard publia en 1941 dans le 1<sup>er</sup> numéro clandestin de Témoignage Chrétien, fondé par un autre jésuite, Pierre Chaillet, un éditorial « *France, prends garde de perdre ton âme* » où il s'opposait à la doctrine de la hiérarchie catholique qui prônait l'obéissance au gouvernement Pétain. Fessard développa, pour qualifier le gouvernement Pétain, la théorie du « prince esclave » qui n'est plus en mesure, à la différence du prince machiavélien, de mener cette bataille spirituelle pour le bien de son peuple. Si le gouvernement Pétain était légal<sup>26</sup>, il était illégitime car ne poursuivant plus le bien commun. Il n'était plus qu'une administration ne pouvant qu'assurer un premier niveau de bien commun, le bien matériel, et non le

---

société, alors que celle-ci est accompagnée d'une exigence morale élevée dans l'esprit puritain de Locke, qui ne peut être réduit à l'interprétation marxiste qu'en donne McPherson dans sa *Théorie de l'individualisme possessif* (2004).

<sup>25</sup> Bernard Bosanquet, *The Philosophical Theory of the State*, Londres 1869, et Leonard Hobhouse, *The Metaphysical Theory of the State, a criticism*, Londres 1926, réed. Routledge, 1996. Hobhouse, à la différence de Stuart Mill, ne considère pas que la liberté est un but en soit mais que son objectif est de permettre à l'homme de se développer.

<sup>26</sup> La France est le cas unique d'un pays occupé où un gouvernement collaborationniste a été mis en place légalement, la République ayant été abolie et les pleins pouvoirs votés au Maréchal Pétain par la Chambre du Front populaire, avec 71% des voix du groupe socialiste. Ce qui ne fut pas le cas des autres régimes collaborationnistes comme celui de Quisling en Norvège qui ne purent se prévaloir d'aucune légitimité.

« bien commun supérieur » qui est celui de la morale et des valeurs<sup>27</sup>. Fessard était un fin germaniste qui avait étudié la mystique hitlérienne et avait compris qu'il s'agissait d'une bataille spirituelle visant à détruire l'essence de la tradition humaniste qui était l'identité de la France. Fessard et l'équipe de Témoignage chrétien s'inscrivaient dans la tradition ignatienne : comment l'individu peut-il réagir en conscience lorsque son esprit est "mis en esclavage" par une idéologie. Le défi était double puisque ces jésuites, rompus à l'obéissance, faisant prévaloir la légitimité du fond sur la légalité de la forme en refusant et l'autorité de leur Ordre et celle de l'Etat.

L'administration française connaîtra le même dilemme, mais, hormis de nombreuses exceptions, y fera face avec moins de détermination. De son étude exhaustive de l'administration française sous Vichy, Marc Olivier Baruch (1997) conclut sur le rôle de la rationalité wébérienne : le charisme historique du Maréchal Pétain a conféré une légalité a priori et indiscutable au régime et la routinisation des procédures administratives a fait le reste, les fonctionnaires pouvant se retrancher derrière ces « mécanismes institutionnels producteurs d'innocence »<sup>28</sup> pour éviter toute révolte de la conscience.

A la Libération, Gaston Fessard (1944) résuma sa réflexion dans un ouvrage « autorité et bien commun » qui donne une définition de la dynamique du bien commun particulièrement opérationnelle pour le management public:

1. **La mise en commun du bien** : soit il s'agit de biens collectifs par nature, soit la mise en commun concerne une décision volontaire pour bénéficier d'effets d'échelle ou d'externalités positives (p. ex. des infrastructures de transports). C'est le principe même de constitution des services publics.
2. **La communauté du bien** : le bien mis en commun est-il bien la communauté de tous ? Cette problématique est essentielle pour les services publics qui sont soumis à la loi de Gresham : le public cible est évincé par le public mieux instruit, aux marges de la cible, qui sait mieux tirer partie des opportunités administratives. Cet effet est d'autant plus grand que le dispositif administratif impose des coûts de transaction à la population cible, qui peuvent être des procédures absconses, un langage hermétique, de la paperasserie, etc. Beaucoup de dispositifs publics offrent « la *capacité juridique de faire* », mais qui ne repose pas sur la *capacité effective* – sur un plan pratique et cognitif - des populations cibles.
3. **Le bien du bien commun**, qui est l'effet systémique du bien commun. La mise en commun du bien est-elle supérieure à la somme des biens mis en commun ? Ce critère est essentiel pour distinguer le bien commun des « biens communs ». La distinction est formalisée chez Thomas d'Aquin pour qui la cité suppose

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

Le bien commun se trouve donc à un niveau intermédiaire entre la loi de Dieu (dimension métaphysique du pouvoir) et la loi positive (expression des croyances du moment qui fondent le dispositif institutionnel). Il se situe au niveau du droit naturel qui est sup-

---

<sup>27</sup> « Agir bien selon le Bien commun, signifiera donc pour le « vrai citoyen » s'efforcer de faire prévaloir le *bien commun supérieur* sur le *bien commun élémentaire* », G. Fessard « Au temps du prince esclave », in Harvill-Burton, 2006.

<sup>28</sup> Pierre Legendre, in « Jouir du pouvoir », 1976

posé inscrit dans chaque homme du fait de son humanité, et qui doit inspirer la production du droit positif.

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

Le bien commun n'est pas uniquement confié aux capacités de discernement des individus, comme le soutiennent les courants issus de l'individualisme méthodologique où les institutions ne sont plus que le résultat des consensus sur la nature de ce qui est juste. Mais peut-il y avoir pluralité de conceptions du bien commun ?

Le bien commun n'est pas plus en la possession d'un seul, qu'il s'agisse du monarque ou d'une manière plus générale du gouvernement. **Il émerge de la pratique des vertus civiques impulsée par les gouvernants** – le *vivere politico* chez Machiavel – qui incite les citoyens à bien se comporter. Le bien commun émerge de l'interaction entre le peuple et les gouvernants, ce qu'illustre ce commentaire de Lorenzetti sous sa fresque principale :

*« Partout où règne la sainte vertu de la Justice  
Elle appelle de nombreuses âmes à s'unir  
Et les ayant ainsi liées entre elles  
Elle leur permet de créer par leur signor un bien commun à toutes »*<sup>29</sup>

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

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

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

<sup>29</sup> Traduction proposée par Quentin Skinner (2003 :139)

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

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

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

## **E. 2. La République suppose la vertu civique**

La recherche du bien commun repose sur la vertu civique qui est différente de la vertu morale du sage. Pour Montesquieu, la vertu civique n'est ni une vertu morale ni une vertu chrétienne qui sont de l'ordre individuel, mais se situe au niveau *politique*, c'est-à-dire de celui qui possède la **vertu politique d'agir pour l'amour des lois de son pays, pour l'amour de la patrie et l'amour de l'égalité**, au sens de l'*isonomie*, l'égalité devant les normes juridiques. La vertu politique est donc « *une disposition permanente à vouloir accomplir une sorte déterminée d'actes moraux* »<sup>30</sup>. Elle ne s'oppose pas au bien individuel, comme le soulignait Voltaire<sup>31</sup>. Il faut donc nous poser la question du rôle de la vertu civique dans le fonctionnement des institutions. La seconde question est celle des élites censées incarner cette vertu politique qui se divise en deux sous-questions : « *que sont des élites vertueuses ?* » et « *la vertu politique s'enseigne-t-elle ?* ».

### **Le rôle de la vertu civique comme institution informelle**

Si les institutions sont, comme les définit North (1991), des contraintes imposées à l'interaction humaine, plus la société est capable de s'autoréguler, moins les institutions formelles ont à intervenir. Or, les institutions formelles ont un coût, qui se traduit en limitation à la liberté puisqu'elles sont par définition une coercition, en coûts de transaction et en coûts monétaires publics par les organisations que ces institutions génèrent. Cette problématique est déjà présente chez Machiavel (Rochet, 2008) : l'Etat républicain ne peut subsister que si l'ensemble du peuple est vertueux, à défaut, il perd son goût pour la liberté et le régime se corrompt. Machiavel, dans son manque de foi dans la capacité de l'homme à bien se comporter, met tout son espoir dans la qualité des institutions formelles comme protection contre le vice et incitation du peuple à la *virtù*<sup>32</sup>, par des institutions organisant le contre-pouvoir du peuple face aux volontés d'hégémonie des puissants. Pour Machiavel, le peuple est naturellement *bon*, il n'est pas *vertueux*, il n'utilisera pas forcément son pouvoir en vue du bien commun et la vertu civique ne peut lui venir que des institutions formelles (Rochet, 2008, Collin, 2008).

---

<sup>30</sup> Définition du *Vocabulaire technique et critique de la philosophie* de Lalande.

<sup>31</sup> « Nous vivons en société, il n'y a donc de véritablement bon pour nous que ce qui fait le bien de la société », *Dictionnaire philosophique*, art. « Vertu ».

<sup>32</sup> Machiavel introduit une distinction entre la *virtus* – les quatre vertus cardinales des classiques – et la *virtù* qui est une référence à l'efficacité pratique (*virtù* vient de *vir*, l'homme, la force), qui fait face à la *fortuna*, (la femme, l'opportunité, l'incertitude) qu'à la morale abstraite. Ce n'est pas la *fortuna* qui crée la république qui est le résultat d'une action volontaire qui exprime une intention politique qui implique l'emploi de la force, mais c'est la *fortuna* qui introduit de l'incertitude qui met en danger la stabilité des institutions « *Il advient de même de la fortune, qui manifeste sa puissance là où il n'y a pas de vaillance pour lui résister, et qui tourne son élan là où elle sait que l'on n'a fait ni digues ni levées pour la contenir* » (*Le Prince*, XXV). Voir Pocock (2003) et Skinner (2001).

La question des vertus civiques a été redécouverte à la fin du XX<sup>e</sup> siècle par le courant dit « républicaniste » né de l'insatisfaction de l'incapacité de la philosophie politique libérale à inspirer un attachement désintéressé au bien commun (Lasch, 2006). Ce courant pose au chercheur **deux questions** : celle de la nature exacte du libéralisme et de ce qui le sépare du républicanisme, et celle du rôle exact et de la valeur fonctionnelle de la vertu civique dans le fonctionnement d'un système politique.

**Sur le premier point**, il faut écarter une critique superficielle du libéralisme qui opposerait intérêt individuel et bien commun. Le libéralisme, contrairement à l'interprétation de Macpherson (2004), n'ignorait pas les vertus civiques, à tout le moins dans sa version originale chez Adam Smith. Quant au républicanisme, c'est une méritocratie qui ne peut se résumer en une invocation de l'altruisme et du dévouement au bien public :

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

**La seconde question** est celle du rôle et de la valeur fonctionnelle des vertus civiques dès lors que l'on entend dépasser le stade de l'incantation. Dans son impressionnant ouvrage *La naissance du monde moderne* (2006), C.A Bayly souligne la permanence du courant du républicanisme civique ou de la « république vertueuse » tout au long du XVII<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle, y compris aux Etats-unis après le triomphe de l'individualisme libéral dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Les caractéristiques de ce courant étaient l'opposition à un gouvernement central trop puissant, à la bureaucratie corrompue et au trucage des marchés, basée sur l'attachement au patrimoine de la communauté. Bayly montre que ce phénomène de « république vertueuse » a été mondial avec une refondation des valeurs de la modernité sur les valeurs civiques et éthiques traditionnelles. Aristote, que le *quattrocento* italien a réintroduit au cœur de la philosophie politique, est traduit en langue vernaculaire par la renaissance ottomane du XVII<sup>e</sup> siècle puis en chinois au XIX<sup>e</sup>. Les vertus civiques ont été ainsi le terreau par lequel les valeurs de la modernité libérale ont été intégrées, rendant ainsi possible et la critique de la modernité et l'actualisation des valeurs traditionnelles<sup>33</sup>.

## **F. L'éducation des élites**

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

*Marc Bloch, L'étrange défaite, 1940*

**Les élites sont au cœur des institutions.** Elles en sont le produit et elles sont chargées de les maintenir. C'est Machiavel qui met au cœur de la philosophie politique le rôle des grands hommes, soit comme « père fondateur » de la cité, soit comme homme providentiel qui vient redresser une république corrompue, parce que la multitude par elle-même ne peut concrétiser son aspiration à la *virtù*. Mais il précise aussitôt que cet Etat exemplaire constitué par un père fondateur vertueux ne peut espérer durer s'il s'en

---

<sup>33</sup> « Il n'est pas question de mettre en doute le fait que le libéralisme européen-américain, le socialisme, la science se sont diffusés dans le monde après 1815. Dans un grand nombre de cas, ces idées importées de l'étranger ont aidé les peuples à percevoir sous un angle différent les défauts de leur propre société (...). Mais l'accueil qui leur fut réservé, la manière dont elles furent assimilées, et l'usage qui en fut fait furent en partie fonction de la vitalité des traditions politiques et éthiques antérieures, non seulement en Europe, mais aussi à l'extérieur de cette dernière ». C.A Bayly (2006 : 330)

remet « aux mains d'un seul », d'où la nécessité d'un régime républicain qui permet aux élites de se régénérer dans la légitimité populaire.

La dynamique du bien commun est donc la source du renouvellement des élites. Or, comme tout système, elles obéissent au principe de l'homéostasie qui les rend résistantes au changement pour leur propre profit et non pour le bien commun. Les élites sont le produit du système sociotechnique qui a assuré leur expansion. Le système français de fonction publique est le produit de l'ère de la production de masse des trente glorieuses, où le rationalisme gestionnaire de l'administration se construit sur la théorie rousseauiste de la volonté générale, revue par le positivisme juridique de Carré de Malberg qui crée une barrière stricte entre loi et morale. Nonobstant la puissance des mécanismes auto-justificateurs dont elles sont ainsi dotées, elles n'en sont pas moins soumises au principe de destruction créatrice schumpétérien : soit elles sont animées par la *virtù* machiavélienne – c'est-à-dire la volonté de ne tenir aucun compte des considérations d'intérêts et de sécurité personnels, la volonté de ne laisser place qu'à la défense de la gloire et de la liberté de la patrie (Skinner, 2000 :117) – et sont un modèle pour le peuple, soit elles s'accrochent à leur position et brisent le processus de régénération politique. On entre alors dans un processus de « **trahison des clercs** » dénoncé par Julien Benda dans son célèbre essai de 1927. L'abandon par les élites de leur tâche historique de faire évoluer les institutions a été pareillement et encore plus vigoureusement dénoncé par Christopher Lasch dans *La révolte des élites et la trahison de la démocratie* (1996).

### F. 1. Esprit de finesse et esprit de géométrie

L'éducation des élites est sous le feu de la critique depuis les travaux fondateurs de Michel Crozier, qu'elles appartiennent au secteur public ou privé. La critique du style français de formation des élites remonte en fait à Tocqueville qui, dans le livre III de *l'Ancien régime et la Révolution*, a souligné l'influence des gens de lettres sur la formation de l'esprit public au XVIII<sup>e</sup> siècle avec la dérive vers l'abstraction et le mépris des réalités qu'elle a induite<sup>34</sup>. Ce travers est loin de n'être que propre au style administratif français. Dans un ouvrage passé trop inaperçu, *Les Bâtards de Voltaire* (1993), le Canadien John Saul a dénoncé les dégâts du rationalisme positiviste parmi les élites occidentales. La critique radicale de Leo Strauss sur la science politique moderne commence à être moins ignorée: « *la nouvelle science politique regarde les choses politiques de l'extérieur, du point de vue neutre de l'observateur étranger... elle considère les êtres humains à la manière dont un ingénieur considérerait les matériaux destinés à construire un pont* » (1990 :298). **Le vice fondamental de la science politique moderne est, pour Leo Strauss, son relativisme des valeurs qui fait qu'elle ne peut admettre qu'il existe quelque chose comme le bien commun.** Il en résulte une confiscation du politique par les experts du système de croyances en place, ce qui entraîne inéluctablement le dépérissement du corps social qui se désintéresse de la *virtù*, avec pour conséquence la corruption du « corps politique ».

Pour nous démarquer du courant dominant en éducation, qui tend à la réduire à l'acquisition de « compétences », nous distinguons *instruction* et *éducation*. Par instruction, nous entendons la nécessaire formation de l'homme, ce que Leo Strauss appelait « *l'éducation libérale* », celle qui « *consiste à apprendre à écouter de petites voix et par*

<sup>34</sup> « Même attrait pour les théories générales, les systèmes complets de législation... même mépris des faits existants... même envie de refaire à la fois la constitution tout entière, suivant les règles de la logique et d'après un plan unique au lieu de chercher à l'amender dans ses parties. Effrayant spectacle ! car ce qui est qualité chez l'écrivain est parfois vice dans l'homme d'Etat... » Tocqueville, livre III de *l'Ancien régime et la Révolution*

conséquent à devenir sourd aux haut-parleurs ». C'est de l'instruction au sens classique, celui des humanités : « Dans l'état actuel des choses, nous pouvons espérer un secours plus immédiat de la part des humanités bien entendues que de la part des sciences, plus de la part de l'esprit de finesse que de l'esprit de géométrie » (Strauss, 1990 : 44-45). Cet esprit impose une prise de distance d'avec l'esprit déductif dans lequel Michel Crozier voit le pouvoir de la technocratie. Face à cela, propose-t-il, il faut jouer la connaissance à la base de toute stratégie de changement afin que « les communautés scientifiques et technologiques soient vigoureuses et ouvertes, pour que les relations soient plus rapides et vivantes entre la connaissance fondamentale, la connaissance appliquée et l'utilisation finale. » (Crozier, 1979 : 171). **Formation éthique et capacité à faire de l'Etat un espace de controverses** sont donc les deux axes de la formation des élites afin de les rendre capables d'animer les processus d'évolution institutionnelle et de contrer leur penchant à la « trahison des clercs ». La recherche récente remet à l'honneur la notion de *phronesis* grecque qu'Ambroggio Lorenzetti faisait figurer au cœur des vertus du bon gouvernement (**Figure 1**). La *phronesis* est cette intuition pratique immédiate qu'Aristote oppose, dans *l'Ethique à Nicomaque*, à l'intuition de l'universel (Gueorguieva, 2004) et à la connaissance théorique détachée de l'action, la *sophia*. Pour Hannah Arendt, **la phronesis est l'essence du politique** puisque c'est **l'exercice du jugement** tant par les hommes politiques que par les citoyens, indépendamment de la référence à un savoir transcendant de nature épistémique. Si la *phronesis* ne peut s'enseigner et ne peut s'acquérir que par l'expérience. l'interaction des institutions avec les organisations, des grands principes avec les problèmes concrets, peut permettre de développer. La *phronesis* est donc action et Aristote fut le premier à proposer de manier l'Etat et de gérer la politique à la manière des métiers. Elle est un *art pratique* sans le secours duquel la politique n'est que discours ou vaine agitation. Hannah Arendt a été parmi les fondateurs de cette réhabilitation de la philosophie pratique de la *phronesis* : la modernité a substitué le « faire » (l'activisme) à l'action (en fonction d'un but), soit un processus qui devient sa propre fin, symptôme du déclin de la société politique, où le discours devient impuissant et divorce des actes :

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

Le management des organisations coupé de tout discours sur les institutions n'est donc plus « action » au sens où l'entend Hannah Arendt, mais un processus taciturne vide de sens.

Un débat sur la nature des institutions qui s'en tiendrait à leur dimension formelle, en encore plus, juridique, passerait donc à côté de l'essentiel : ce qui fait le fondement et la vitalité de la société politique et sa capacité à affronter les changements en gardant le cap sur ses valeurs : les vertus civiques. **Les élites vertueuses**, au sens machiavélien du terme, **doivent allier la fermeté et le pragmatisme dans l'action à la poursuite du bien commun**. La démocratie, dans cette perspective républicaine, n'est pas qu'un formalisme procédural qui se caractériserait par le vote, mais un espace de controverses où les enjeux fondamentaux sont débattus et pesés au regard des enjeux

de ce qu'est la « bonne société ». Exercice par définition sans fin, et sans doute plus exigeant que la soumission à quelque « loi », de la nature, de l'histoire ou de l'économie.

## F. 2. Le management public comme art pratique

Jean-Gustave Padioleau (2003) met à la base des compétences du manager public les *arts pratiques de l'action publique*: la gestion dans l'incertitude, la prise de risques, la résolution de problèmes, l'apprentissage collectif, le pilotage stratégique, le débat public,...

Ces arts pratiques ne sont pas des recettes - les « bonnes pratiques » de la « nouvelle gestion publique » - mais de la connaissance empirique, au sens de Joël Mokyr (2002), qui ne peut être disjointe de sa base épistémique. Développer des arts pratiques en management public nécessite un travail permanent sur la base de connaissance. A défaut, ils se figent en « bonnes pratiques » universelles dans la plus pure tradition positiviste, voire en idéologie, produisant ce que Padioleau appelle le « *réformisme conservateur pervers* » qui oublie le lien entre un mode opératoire et le processus de résolution de problèmes qui l'a généré.

Ainsi la privatisation, qui peut être une solution d'un problème spécifique à un moment donné peut apparaître comme un bon principe en soi de caractère universel. Ce qui fut le cas du réformisme de Margaret Thatcher en Grande-Bretagne. Ses premières réformes inversèrent une pente qui conduisait son pays à la paralysie progressive. Casser une bureaucratie devenue improductive par la privatisation peut être une solution qui ne fait pas pour autant de la « privatisation » une « bonne pratique » de management public. Mais à un « réformisme d'exploration » succède un « réformisme d'exploitation » qui fige un mode opératoire en bonne pratique universelle.

Ainsi la privatisation de *Railtrack* a été un échec retentissant, qui a coûté plus cher au Trésor britannique que la société publique *British Railways* et qui a été re-nationalisée implicitement par recapitalisation par émissions d'obligations garanties par l'Etat<sup>35</sup>.

**L'oubli qu'un art pratique n'est qu'un art pratique, une *phronesis*, et n'est pas une vérité en soi mène à des erreurs radicales**, car « le réformisme conservateur pervers jumelle souvent les excès de la reproduction de pratiques standards et les démesures d'un rationalisme artificiel » (Padioleau, 2003 : 166). Il est l'oubli du lien entre le « quoi » et le « comment » ou de ce que nous avons appelé (Rochet 2002, 2003, 2004, 2005) la différence entre « bien faire les choses » et « faire les bonnes choses ».

Pour éviter la dérive de l'administrateur public vers « l'ingénieur social », pour pallier le biais introduit par la prédominance de l'esprit de géométrie dans la formation des élites, l'art de l'*herméneutique* suppose l'acceptation de la rationalité limitée du « décideur<sup>36</sup> » public. Il y a une *herméneutique de la décision publique*, au sens où nous ne traitons pas de situations physiques données mais de situations que nous avons créées et que nous interprétons au travers de l'état de notre connaissance. A défaut d'un texte premier révélé à la connaissance humaine et qui en serait indépendant, l'herméneutique fait ce travail d'interprétation entre le phénomène et le tout, qui nous renvoie au questionnement de la philosophie politique classique – qui illustre le schéma straussien de tension indépassable entre Jérusalem et Athènes - sur le sens de l'action publique :

---

<sup>35</sup> The Economist « *Railtrack's bankruptcy, Blood on the tracks* » Oct 11th 2001

<sup>36</sup> Soulignons ici ce que ce terme de « décideur » peut avoir d'inapproprié en langue française, laissant envisager un individu omniscient, alors que l'anglais, est, dans ce cas précis, plus précis et plus approprié en employant « *decision maker* », soit un « fabricant de décision » qui résulte d'un processus identifiable (*decision making process*).

*« Que dit, en effet, l'herméneutique? Que le principe de sens est l'indéfinitude et réside dans ce nuage d'inconnaissance dont parlent par ailleurs les mystiques; que cette inconnaissance radicale, garante de l'ouverture indéfinie du sens, n'exige pas moins de l'individu qu'il fasse un effort vers la science, qui est dépliement (ex-plication) du sens; que le réel se construit, dès lors, dans le déploiement successif des commentaires »<sup>37</sup>.*

Le management public, confronté au monde incertain de la rupture technologique actuelle, nous fait donc effectuer une « boucle étrange »<sup>38</sup> qui nous ramène aux questions fondamentales du sens, de l'incomplétude, de l'indécidable, soit l'expression parfaite de la liberté humaine : celles des sciences morales. La décision publique peut ainsi progresser par allers et retours et vision politique et arts pratiques, selon un processus bien défini par Herbert Simon :

*« L'idée d'objectifs finaux n'est pas cohérente avec notre capacité limitée de prédire ou déterminer le futur. Le résultat réel de nos actions est d'établir les conditions initiales pour les prochaines étapes de l'action. Ce que nous appelons objectifs « finaux », ce sont en fait des critères de choix des conditions initiales de ce que nous laisserons à nos successeurs » (Simon, 2004 :290)*

L'objectif final ne peut être qu'une idée, une vision qui se concrétise au fur et à mesure que l'on progresse, par itérations successives, dans un processus de résolution de problème. Dans cette optique, la politique publique n'est plus l'art de concevoir des cités idéales mais d'être en chemin pour progresser par apprentissage, dans la concrétisation de l'idée. Elle ne porte plus sur la définition précise des objectifs finaux, mais sur les critères de choix de la décision publique, dans un environnement incertain et à risques. Ces critères de choix sont fondamentalement politiques, pour apprécier le bon et le mauvais et parvenir à la décision adéquate.

Arts pratiques de l'action publique et politique apparaissent comme deux grands processus stochastiques en interaction dans un processus évolutionniste, ainsi que le définissait Gregory Bateson « *partiellement en interaction et partiellement autonomes : l'un, situé à l'intérieur de l'individu, s'appelle apprentissage ; l'autre, fonctionnant par l'hérédité, pour une population, s'appelle l'évolution. L'un s'étend sur une seule vie, l'autre sur des générations de multiples individus.* » (Bateson, 1984 :153).

Ces arts pratiques stochastiques, comme les définit Padioleau, ont deux sources : la sagesse pratique accumulée, la *phronesis*, et de la connaissance conjecturale qui fait face à des situations nouvelles, la *métis* des Grecs, étudiée par Détiene et Vernant (1974). Dans une situation de non-ergodicité, c'est bien sûr la *metis* qui sera la première sollicitée pour faire face aux situations ambiguës et déconcertantes (Baumard, 1996). Les arts pratiques « *combinent le flair, la sagacité, la prévision, la souplesse d'esprit, la feinte, la débrouillardise, l'attention vigilante, le sens de l'opportunité mais où toujours l'accent est mis sur l'efficacité pratique, la recherche du succès dans un domaine de l'action* » (Padioleau, 2003 :171). **La *métis* est l'inverse de l'esprit de géométrie**, Detienne et Vernant la définissent comme une « connaissance oblique et boiteuse » mais qui permet de trouver son chemin au travers des aléas tout en gardant les yeux fixés sur le but à atteindre. Si Platon condamnait cette forme d'intelligence de l'action au profit de la sagesse contemplative, la *sophia*, Aristote en a fait la clé de la réussite du politique qui doit beaucoup plus au coup d'œil qu'à un savoir imperturbable. Mais Aristote prend soin de distinguer la *métis* qui permet d'atteindre un *but*, de la

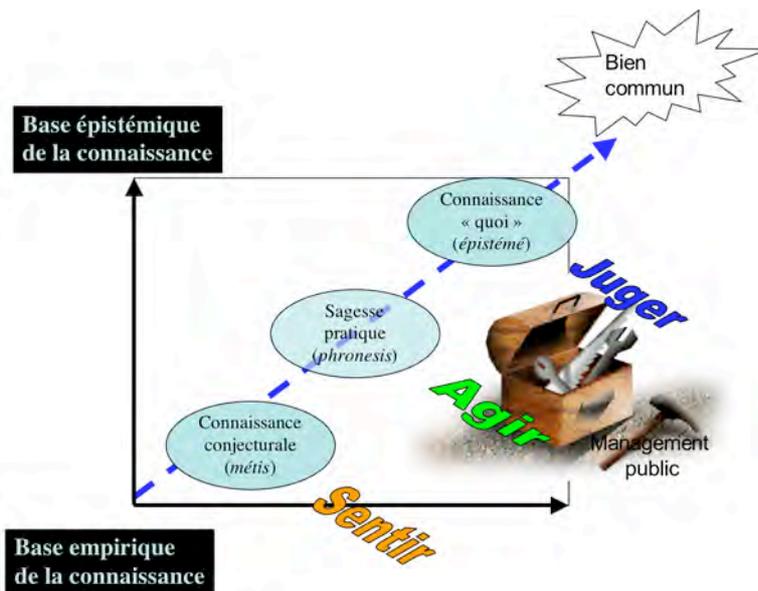
---

<sup>37</sup> Lucien SFEZ « Critique de la communication » Flammarion, Points p. 462

<sup>38</sup> « Le phénomène de boucle étrange se produit chaque fois que, à la suite d'une élévation (ou d'une descente) le long d'un système hiérarchique, nous nous retrouvons à notre grande surprise, au point de départ » (Douglas HOFSTADTER « Gödel, Escher, Bach » p. 12).

*phronesis* qui permet de délibérer en fonction d'un *bien*, la première sans la seconde pouvant mener au panurgisme (Détienne et Vernant, 1974 : 305).

Nous pouvons ainsi lier le « quoi » et le « comment » par un *continuum* de processus de création et d'actualisation de connaissance et d'action, structurés par la poursuite du but politique : le bien commun. On peut reconfigurer le schéma de l'évolution de la connaissance de Mokyr (Figure 4) en un schéma de relations entre le type de connaissance à mobiliser par la décision publique et typologies des situations.



**Figure 4 : Du « comment » au « quoi », lien action pratique et finalité lointaine**

Ce schéma s'interprète de la manière suivante :

Face à une situation nouvelle, les généralisations abstraites de l'*épistémé* sont impuissantes, la sagesse pratique de la *phronesis*, qui est l'art du jugement, a besoin de s'enrichir à la source de nouvelles expériences qui se forgeront par l'exercice de la *mētis*, qui est l'art de la prise en compte du contexte.

Dans ce cas, les technologies du management public sont de peu d'utilité. Ce dont le responsable a besoin c'est beaucoup plus d'*instruction* au sens de la culture générale que d'une formation technique à l'emploi des outils du management public qui ne font pas sens par eux-mêmes. **L'art pratique de l'action** est l'articulation *mētis* - *phronesis* qui est largement liée au *caractère*, à la *virtù*, du responsable public. Dans la formation des officiers supérieurs, le Collège Interarmées de Défense (L'École de Guerre) met toujours la culture générale et la force de caractère au rang des qualités premières d'un cadre.

### F. 3. La compétence publique dans l'Etat neowébérien

Quel est le type d'Etat qui émerge, ou émergerait de ces nouvelles pratiques ? Pollitt et Bouckaert (2004) en ont dessiné les traits avec leur concept d'Etat néo-wébérien. Il est plaisant de constater combien nombre de commentateurs veulent faire de ce concept un « nouveau paradigme » du management public<sup>39</sup>. La dérive qui consiste à vouloir faire du moindre modèle un « paradigme » se généralise malheureusement dans les sciences sociales, ce qui vide cette notion de son sens. Je m'en tiens pour ma part à la définition qu'en a donnée Thomas Kuhn, soit des « traditions particulières et cohérentes de recherche scientifique », un ensemble de « principes premiers » qui permet de développer de nouvelles analyses et de nouveaux concepts qui sont l'activité de la « science normale ». C'est « un travail fait une fois pour toutes (...) destiné à être ajusté et précisé dans des conditions nouvelles ou plus strictes » (Kuhn, 1983).

L'enjeu n'est pas qu'académique : il est politique. Si le management public peut prétendre être un paradigme en lui-même, une révolution scientifique qui rend obsolète tous les anciens concepts, il permet de faire *tabula rasa* du passé et de couper tout lien avec

<sup>39</sup> Voir « *Synthesis comments on propositions* » Christopher Pollitt, Tallinn, 31 January 2008, en conclusion des Dialogues trans-européens organisés par l'IIASA, <http://www.cuni.cz/ISS-50-version1-080227 TED1 Pollitt Synthesis.pdf>

le politique et les changements de paradigme socio économique, et le management public devient un concept fermé. La nuance est d'importance puisque j'ai montré au long de cet article la continuité des problématiques du management public depuis le début de l'ère industrielle et la permanence des questions fondatrices posées par Machiavel et ses successeurs. Laurence Lynn (2001) montre que s'il y eut jamais un paradigme du management public, il se résume aux traditionnels principes de séparation des pouvoirs et de contrôle citoyen sur le pouvoir administratif, et que vouloir remplacer le « paradigme bureaucratique » wébérien par le supposé « nouveau paradigme » du NPM s'est avéré une bien plus grande menace pour la démocratie en coupant l'administration du politique.

Christopher Pollitt insiste sur le fait que le concept d'Etat néo-wébérien n'a jamais prétendu être un nouveau paradigme, malgré les étiquettes que lui colle le courant dominant. Par contre, il y a un réel changement de paradigme au sens donné par Carlota Perez, soit une révolution technologique qui est une rupture dans l'ensemble du système socio-économique, dont le système public n'est qu'un sous-ensemble. Tout comme ces changements de paradigmes ont à la fois des traits constants et des traits spécifiques, Pollitt et Bouckaert montrent que l'Etat néo-wébérien qui émerge de la pratique empirique a également ces **deux dimensions** :

**En premier lieu**, l'Etat reste l'instance principale de pilotage et de régulation de l'évolution de la société, « l'objectif n'est pas l'Etat minimal prôné par certains politiciens anglo-américains. L'Etat n'est pas considéré principalement comme un poids sur l'économie et la société, ou un mal nécessaire. Il est plutôt le garant et le partenaire à la fois d'une économie forte et de la cohésion d'une société civilisée » (Pollitt, 2008). Bien évidemment ce rôle change en fonction des stratégies à concevoir dans le nouveau paradigme socio-économique, comme je l'ai analysé dans *L'innovation, une affaire d'Etat* (Rochet, 2007).

**En second lieu**, l'appareil d'Etat se modernise en utilisant les technologies et méthodes de gestion nouvelles qui permettent d'accroître son efficacité. Mais aucun présupposé valide « que singer le secteur privé – ou s'en remettre finalement à lui – est la *seule* manière de rechercher l'efficacité et le professionnalisme » (Pollitt, 2008). Ces deux dimensions sont l'articulation indissociable entre politique et arts pratiques de l'action publique.

Si l'on superpose le modèle néo-wébérien de Pollitt et Bouckaert et les compétences souhaitables que nous avons identifiées, on fait apparaître un cadre cohérent d'éducation des élites :

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

Ce programme de formation et d'apprentissage lie qualité de la culture et qualité opérationnelle. Le premier levier est sans doute de ne plus « *figer les élites dans un modèle intellectuel hiérarchique qui stérilise largement toute capacité de recherche et d'expérimentation* » (Crozier 1979:155) et de valoriser le caractère, l'esprit de recherche et d'innovation. Le principal trait d'un manager est sa capacité à remettre en cause le *statu quo* et à créer de la connaissance nouvelle (Peters, 1996). Cela requiert de donner plus d'*autonomie stratégique* (que nous distinguons bien de l'autonomie de gestion) aux dirigeants d'agences et aux responsables de programmes. Dans mon étude sur les établissements publics en France (Rochet, 2002), j'ai mis en avant une corrélation positive entre autonomie et performance des politiques publiques. Elle est également relevée aux États-Unis par Daniel Carpenter (2001) qui souligne que la capacité des dirigeants d'agences à tisser un réseau social autour de leur organisation est un facteur clé de réussite. Barzelay et Campbell (2003) identifient deux autres leviers : la capacité à assumer sa liberté de choix dans la définition des orientations stratégiques de son mandat, dont le terme est par nature plus court que l'horizon stratégique de sa mission, et le sens des circonstances pour les mettre en tension avec les objectifs à long terme.

Tout comme les arrangements institutionnels, la pratique de ces compétences prendront des formes différentes selon les nations, obéissant au principe de dépendance de sentier. Mais des invariants se dégagent : Force morale, légitimité personnelle fondée sur le sens du bien commun et intelligence pratique sont donc intimement liées et ne peuvent se résumer à la combinaison de l'intelligence déductive et de la légitimité statutaire des élites qui sont tombées sous l'empire de l'esprit de géométrie et sont devenues des « bâtards de Voltaire ».

## **G. Bibliographie**

*Les dates mentionnées sont celles de l'édition utilisée*

- Andrews, Matt (2008) 'The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory', *Oxford Development Studies*, 36:4,379 — 407
- Arendt, Hannah, 1983, « La condition de l'homme moderne », Press pocket, Paris
- Barzelay, M. et Campbell, C., 2003 « Preparing for the future, strategic planning in the US Air Force »  
Brookings Institution Press
- Bayly, C.A, 2006, « La naissance du monde moderne (1780-1914) », Les Editions de l'Atelier, Paris
- Benda, Julien, 1927, « La trahison des clercs », Grasset, Paris
- Blaug, Mark (1968), “Disturbing Currents in Modern Economics”, in *Challenge*, Vol. 41, (1990), “Economic Theory in Retrospect”, Cambridge University Press, New York, (1994), “La méthodologie économique”, *Economica*, Paris, (2001) “No History of Ideas, Please, We're Economists”, *Journal of Economic Perspective*, 2001
- Carpenter, Daniel, 2001, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Networks, Reputations and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton: Princeton University Press.
- Carswell, John (1960). “The South Sea Bubble”. London: Cresset Press.
- Collin, Denis, 2008, « Comprendre Machiavel », Armand Colin, Paris
- Crozier, Michel, 1970, « La société bloquée », Seuil, Paris, 1979, « On ne change pas la société par décret », Grasset, Paris
- Detienne, Marcel et Vernant, Jean-Pierre, 1974, “Les ruses de l'intelligence”, Flammarion, Paris
- Dostaler, Gilles, 2001, “le libéralisme de Hayek”, *La Découverte*, Paris, 1998, “Néolibéralisme, keynésianisme et traditions libérales” *CAHIERS D'ÉPISTÉMOLOGIE*, 9803, Publication du Groupe de Recherche en Épistémologie Comparée, Département de philosophie, Université du Québec à Montréal
- Drechsler, Wolfgang “The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective”, *Halduskultuur*, 2005, vol 6, pp. 94-108., 2001, “Good and Bad Government: Ambroggio Lorenzetti's Frescoes in the Siena Town Hall as Mission Statement for Public Administration Today”. Discussion paper n° 20, Open Society Institute, Budapest
- Feyerabend, P. (1993). *Against Method* (3rd edition). London:Verso
- Findlay, Ronald, and O'Rourke, Kevin, 2008, *Power and Plenty*, Princeton University Press
- Gauchet, Marcel, 2005 “la condition politique”, Tel, Gallimard, Paris
- Gregory, R. 2003, “All the King's Horses and all the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again.” *International Public Management Review* 4 (2), 41–58., 2006 “Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector.” In T. Christensen and P. Lægheid (eds.), London: Edward Elgar.
- Gueorguieva, Valentina, 2004, “La connaissance de l'indéterminé. Le sens commun dans la théorie de l'action”, Thèse de doctorat, Université Laval, Montréal.
- Harvill-Burton, Kathleen, 2006, « le nazisme comme religion », Les Presses de l'Université Laval, Montréal
- Hayek, Friedrich August Von, 1980 « Droit, législation, liberté », PUF, Paris
- Irwin, Douglas A., « The Aftermath of Hamilton's 'Report on Manufactures' “ (September 2003). NBER Working Paper No. W9943.
- Kindleberger, Charles, 2000 (pour la traduction française) « Histoire mondiale de la spéculation financière », Valor, Paris
- Kéramidas, Olivier, 2005 « Les trajectoires d'équité », thèse de doctorat en sciences de gestion, Université d'Aix Marseille III.
- Lagadec, Patrick, 2000, « Ruptures créatrices », Editions d'organisation, Paris
- Lasch, Christopher, 2006 « Le seul et vrai paradis : une histoire de l'idéologie du progrès et de ses critiques », Champs, Flammarion, Paris - 2000, « La culture du narcissisme, la vie américaine à un âge de déclin des espérances », Ed. Climats, Castelnau-le-Lez - 1996 « La révolte des élites et la trahison de la démocratie », Ed. Climats, Castelnau-le-Lez

- Lynn, Laurence, 2001, « The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For », *Public Administration Review*, 2001, vol 61, n°2
- Macpherson, C.B, 2004, « La théorie politique de l'individualisme possessif, de Hobbes à Locke », Folio essais, Gallimard, Paris,
- Manent, Pierre, 2001, “Les libéraux”, Tel, Gallimard
- Minsky, Hyman P. “The Financial Instability Hypothesis” (May 1992). *The Jerome Levy Economics Institute Working Paper No. 74*. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=161024> or DOI: 10.2139/ssrn.161024
- Mokyr, Joel « The Gifts of Athena, historical origins of the knowledge economy », Princeton University Press, 2002
- North, Douglass, 2005, « Understanding the Process of Economic Change », Princeton University Press
- OCDE, 2005, “Moderniser l’Etat”, Paris
- Padioleau, Jean-Gustave, 2003 “Arts pratiques de l’action publique ultra-moderne”, L’Harmattan, Paris
- Pelluchon, Corinne, 2005 “Leo Strauss, une autre raison, d’autres Lumières”, Librairie philosophique, Vrin, Paris.
- Perez, Carlota, 2002, “Technological Revolutions and Financial Capital – The Dynamics of Bubbles and Golden Age”. Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, B. Guy, 1996 « La capacité des pouvoirs publics d’élaborer des politiques », *Centre canadien de gestion, rapport de recherche n° 18*
- Pettit, Philip, 2004 “Républicanisme, une théorie de la liberté et du gouvernement”, NRF Gallimard,
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000, new edition 2004). « Public management reform: An international comparison”. Oxford, UK, Oxford University Press.
- Politt, C, 2003 “Réforme de la gestion publique : connaissance du contexte et expérience internationale”, in *Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire – volume 3 – n° 3*
- Popper, Karl 1998, « Misère de l'historicisme », Editions Press Pocket, Paris
- 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 S., 1999, « The Role of the State in Economic Growth », *Journal of Economic Studies*, vol 26, 1999, “How Rich Countries Got Rich..., and Why Poor Countries Stay Poor?”, 2007, Constable, London
- Rochet, Claude 2001, « Gouverner par le bien commun » Ed. F.X de Guibert, Paris- 2007  
« L’innovation, une affaire d’Etat ? Gagnants et perdants de la III<sup>e</sup> révolution industrielle, L’Harmattan, Paris - 2008 « Le bien commun comme main invisible : le legs de Machiavel au management public » *Revue Internationale des Sciences Administratives*
- Rochet Claude, Kéramidas Olivier, Bout Lugdivine « The risk of efficiency indicators in the management of public policies », EGPA 2005
- Saul, John, 1993, « La bâtards de Voltaire », Ed Payot, Paris
- Sapir, Jacques, 2005, « Quelle économie pour le XXI<sup>e</sup> siècle, Odile Jacob, Paris
- Skinner, Quentin, 2001, “ les fondamentaux de la pensée politique moderne ”, traduction, coll. L’évolution de l’humanité, Armand Colin, Paris, 2000, “ La liberté avant le libéralisme”, Le Seuil, Paris, 2001, “Machiavel”, Seuil, Paris, 2003, « L’artiste en philosophie politique : Ambroggio Lorenzetti et le bon gouvernement », Raisons d’agir, Paris
- Spitz, Jean-Fabien, 2005, “Le moment républicain en France”, NRF essais, Gallimard, Paris
- Strauss, Leo, « Droit naturel et Histoire », Champs Flammarion, 1986- « Le libéralisme antique et moderne », PUF, 1990
- Tanguay, Daniel, 2003 « Leo Strauss, une biographie intellectuelle », Grasset, Paris