

Pour référencer cet article :

MARTINEAU R., « La légitimité du management public : l'apport de la lecture d'Adam Smith », *Gestion et Management Public*, vol.4, Septembre 2006.

La légitimité du Management Public : l'apport de la lecture d'Adam Smith

The Public Management legitimacy:
the contribution of the Adam Smith reading

Régis Martineau*

Résumé :

L'objet de cet article est d'apporter un éclairage sur la légitimité de l'existence de la discipline du Management Public, grâce à la relecture d'Adam Smith (1723-1790), philosophe écossais, connu pour être le père du libéralisme. Quel rôle Smith accorde à l'Etat dans son système d'économie politique et quels enseignements peut en retirer le Management Public ?

Mots-clés :

Management Public, légitimité, intérêt général, rôle de l'Etat, sentiments moraux.

Abstract:

This paper brings light on a recurring debate concerning the legitimacy of the existence of the Public Management discipline, thanks to the Adam Smith's reading (1723-1790), Scottish philosopher, known for being the liberalism father. Which role Smith gives to the State in his economic political system and what lessons can withdraw the Public Management?

Key-words:

Public Management, legitimacy, public welfare, role of the State, moral sentiments.



* Doctorant

CERMAT-IAE de Tours, Université François Rabelais de Tours, UFR Droit, Economie et Sciences Sociales, 50 Avenue Jean Portalis, 37200 TOURS. Courrier électronique : martineau@iae.univ-tours.fr

La discipline du Management Public émerge au sein des sciences de gestion, mais a des difficultés à se constituer comme un corpus scientifique à part entière et est à la recherche de bases. Le manque de textes fondateurs unanimement reconnus délimitant un champ propre à cette discipline a poussé les auteurs intéressés par le sujet à s'interroger à propos de sa légitimité. Cette question, transversale au Management Public, est donc courante et s'oriente de deux façons : à travers la légitimité de son existence et à travers la légitimité de son fonctionnement (Bartoli, 1997). Il convient de resituer ce débat.

Tout d'abord, la formulation d'une définition est difficile car le Management Public a des origines scientifiques dans de nombreuses disciplines. Selon Orange (1999), les trois sources principales sont l'administration publique (qui s'intéresse aux productions de textes juridiques et de règles); la gestion publique (qui se soucie de la performance); et l'économie publique (qui constate l'existence de biens publics). Les approches qui prennent leur origine dans les travaux sur les administrations publiques englobent des disciplines aussi diverses que la théorie des organisations, les sciences administratives, les sciences politiques, le droit public, la comptabilité publique, les finances publiques, le droit de l'emploi public, l'histoire de l'administration... Les approches gestionnaires semblent se regrouper autour du Management Public. Selon Bartoli (1997), malgré le peu de travaux dans ce domaine par rapport aux approches par l'administration publique et par l'économie publique, le Management Public est fondamentalement gestionnaire, avec l'utilisation de disciplines connexes. On s'intéresse alors à l'efficacité et à l'efficience des organisations publiques, aussi bien au niveau intra-organisationnel qu'au niveau de l'évaluation des politiques publiques. Enfin, dans les approches par l'économie publique, le rôle de l'Etat est défini par la négative. Le marché est le régulateur des rapports marchands. L'existence du bien public est vue comme une anomalie : là où la recherche naturelle de l'intérêt individuel de chacun n'amène pas à une situation optimale, l'Etat par son action vient se substituer au marché. Les biens publics sont alors des biens qui par leurs caractéristiques ou leurs effets requièrent l'intervention de l'Etat. Il intervient par exception au principe marchand.

Mais la question de la légitimité de cette discipline reste entière. Cette entité semble se constituer non à partir d'une fonction ou d'un métier mais sur la base d'un contexte spécifique. En effet, comme le souligne Meyssonier (1995), « pourquoi autonomiser la gestion des PME et le management public et pas la gestion des assurances ou le management de l'industrie automobile ? ». Plus précisément, nous nous intéresserons ici plus à la légitimité de l'existence de cette discipline, plutôt qu'à la légitimité des pratiques qui en découlent.

Peut-on reconnaître des particularités à la gestion des organisations publiques par rapport à la gestion des entreprises privées ? Plusieurs classifications de ces spécificités ont été proposées (Santo et Verrier, 1993). Deux paradigmes se dégagent (Meyssonier, 1995): un premier qui fonde les spécificités du Management Public par la nature des biens générés et les finalités recherchées (Le Duff et Papillon, 1980 ; Gibert, 2002 ; Pettigrew, Ferlie et Mckee, 1992). Il ressort de ces réflexions une commune interrogation sur la finalité de l'organisation publique, par rapport à celle d'une entreprise privée. La différence fondamentale serait la recherche de l'intérêt général ou le bien être du plus grand nombre, alors que l'entreprise recherche le bien être d'un individu ou d'un groupe d'individus. La finalité de l'organisation publique est, dans cette optique, extravertie (le service public) alors que celles des entreprises privées est introvertie (recherche du profit). Le management public serait le management de la puissance publique qui délivre des biens collectifs en tant que pouvoir politique souverain. Un deuxième ne reconnaît pas de division essentielle de nature entre public et privé et dépasse ce clivage (Boyne, 2002; Laufer et Burlaud, 1980). Le management privé est alors orienté vers la performance économique telle qu'elle est déterminée sur les marchés, tandis que le management public est orienté vers l'intérêt public tel qu'il est déterminé dans les forums politiques. On dira ici que le management public concerne les organisations complexes ou la dimension sociétale du management revêt une grande importance (macro-management). Louart (1997) ajoute l'idée selon laquelle il existerait un continuum public/privé, entre deux extrêmes (« purement » privé et « purement » public), avec des organisations plus ou moins enclines à adopter des méthodes de management issues du privé, en fonction notamment de leur historique ou de leur culture.

Ce débat peut être enrichi par la lecture de grands auteurs en économie politique, et notamment d'un des plus célèbres d'entre eux, Adam Smith (1723-1790), philosophe écossais né à Kirkcaldy. D'une lecture superficielle de son œuvre, quelques traits bien connus et largement enseignés ont été retenus: le concept de division du travail (aussi bien dans la nation qu'entre nations) ; les parties composantes du prix ; la « main invisible » qui régule les rapports marchands de manière optimale selon le mécanisme de concurrence d'offre et de demande ; le rôle de la monnaie ; le rôle de l'Etat devant se limiter à ses fonctions régaliennes. L'impact de son œuvre maîtresse *Enquête sur la nature et les causes de la richesse des nations* (1776) fut tel qu'aujourd'hui encore il est considéré comme le père du libéralisme économique, que les travaux classiques et néo-classiques (et même keynésiens, par réaction) qui alimentent la science économique approfondissent le cadre scientifique posé dans son œuvre. Il est habituel d'opposer le « laissez faire » libéral de Smith, réduisant l'intervention de l'Etat à un arbitre faisant en sorte que les règles du jeu du marché soient respectées, à l'interventionnisme de Keynes dans une logique de redistribution. Au cours des débats politiques et pour l'opinion, Smith fait figure de libéral « inhumain » et dogmatique rationalisant l'homme à l'homo oeconomicus, alors que Keynes est utilisé pour argumenter une certaine économie solidaire et plus « humaine ». Dans tous les cas, Smith symbolise le « moins d'Etat ». Pour la science économique, le bien public dont s'occupe l'Etat est alors ce type de bien non pris en compte par le principe totalisateur du marché, qu'il faut gérer « à défaut ».

Ainsi, et c'est la première idée reçue sur le libéralisme de Smith, on lui attribue un refus de la politique : le rôle de l'Etat serait réduit au rôle d'Etat Gendarme¹. Deuxième idée reçue : on voit dans le libéralisme de Smith un oubli des valeurs morales. Le lien social serait réduit à un rapport d'offre et de demande entre des individus indifférents non seulement au bien public, mais encore au bien d'autrui. Le libéralisme relèverait de l'individualisme égoïste. Enfin, troisième idée reçue : le marché serait en mesure de résoudre tous les problèmes des hommes, grâce à une sorte de providence divine. Ce serait une sorte de religion du marché : les échanges économiques auraient le pouvoir bienfaisant de supprimer les guerres entre les nations, d'apporter la clé de tous les conflits entre les individus, et s'occuperaient même du sort des pauvres en redistribuant automatiquement des richesses.

C'est parce que Smith fait figure de fondateur de la science économique et du libéralisme et qu'à ce titre il a posé les bases de la vision du rôle de l'Etat qu'il est profitable pour le Management Public de s'y intéresser. Grâce à une relecture approfondie de son œuvre, nous chercherons à savoir quel rôle Smith accorde à l'Etat dans son système d'économie politique et quels enseignements peut en retirer la discipline du Management Public dans sa quête de légitimité ?

1. La place des rapports marchands dans le système de philosophie morale de Smith

Smith construit un système de philosophie morale qui vise à expliquer comment les hommes arrivent à vivre ensemble (1.1). Pour cela, il va identifier un principe de base, la sympathie (1.2). C'est seulement ensuite qu'il appliquera ce principe aux rapports marchands (1.3).

1.1. L'action économique n'est pas indépendante de la morale

L'œuvre d'Adam Smith dépasse largement le cadre des rapports marchands. Ce philosophe a écrit sur bon nombre de sujets et a prétendu découvrir un système universel, à la manière de Newton dans le domaine de la physique à la même époque, ambition qui peut paraître d'ailleurs utopique aujourd'hui. L'ensemble des ouvrages écrits par Smith traite de sujets aussi variés que le montre le tableau suivant :

¹ Cette expression n'est jamais utilisée par Smith.

Tableau 1 : Les principaux ouvrages d'Adam Smith

Titre de l'ouvrage et date de première publication	Thème étudié
<i>History of Astronomy</i> , 1795	Astronomie
<i>Essais esthétiques</i> , 1795	L'imitation dans les arts
<i>Lectures on Jurisprudence</i> , 1896 et 1978	Notes de cours juridiques
<i>Considerations concerning the First Formation of Languages</i> , 1761	Le langage
<i>History of Ancient Logics and Metaphysics</i> , 1795	Philosophie
<i>History of Ancient Physics</i> , 1795	Physique
<i>Lectures on Rhetoric and Belles Lettres</i> , 1963	Notes de cours sur la rhétorique
<i>Théorie des sentiments moraux</i> , 1759	Philosophie morale
<i>An inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations</i> , 1776	Economie politique

D'après Biziou (2003)

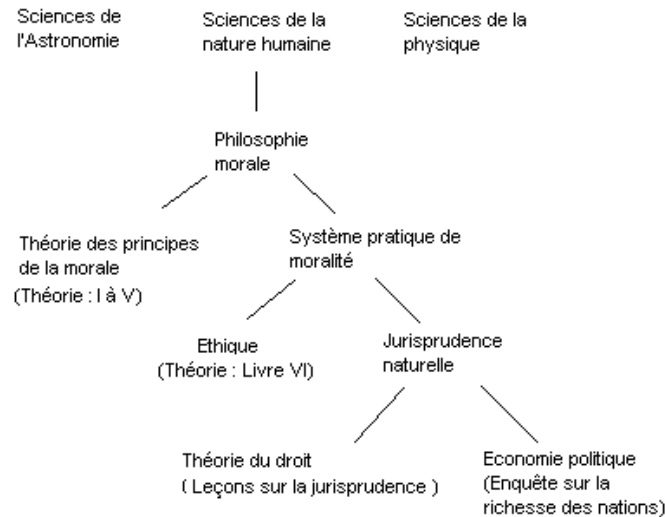
On ne peut comprendre l'œuvre de Smith en isolant l'*Enquête* de ses autres écrits, et notamment en ce qui concerne les réflexions sur l'Etat, du système de philosophie morale exposé dans la *Théorie des Sentiments Moraux*². L'*Enquête* est considérée comme l'œuvre maîtresse de Smith, pourtant on ne peut comprendre comment est née cette notion de « main invisible », quel est le principe moral qui sous-tend la recherche de l'intérêt personnel en chaque individu, pourquoi l'Etat est assigné à un rôle restrictif, sans replacer ces notions dans le système de Smith, exposé dans les livres qui précèdent l'*Enquête*. Deux concepts sont à préciser : le concept de système, approfondi dans l'*Histoire de l'Astronomie* ; et la morale, approfondi dans la *Théorie*.

En ce qui concerne l'« esprit de système », Smith estime que l'homme scientifique a toujours cherché à perfectionner un système explicatif du monde qui l'entoure, car il veut réduire la douleur de l'étonnement devant un phénomène inexplicé, puis il veut augmenter son plaisir à admirer un système parfait. Une sorte de mécanique céleste réglerait les mouvements des planètes, le monde matériel et les rapports sociaux. Dans la *Théorie*, Smith cherche à déterminer un mécanisme liant les rapports sociaux entre les hommes, à la manière de Newton, dont il fait l'éloge, qui a construit un système qui à cette même époque suscite l'admiration dans le domaine du monde matériel. Ce système doit satisfaire à trois critères pour plaire à « l'esprit de système ». Il doit satisfaire aux jugements moraux, techniques et esthétiques. Ainsi, Smith s'est appliqué à créer cette « main invisible », qui prend place dans son système d'économie politique idéal, et c'est dans cet esprit qu'il faut comprendre ce concept : le « succès » de ce concept tient à sa capacité à satisfaire les critères moraux, techniques et esthétiques, et donc propres à satisfaire cet « esprit de système » présent en chacun de nous. Hirschman (1997) notera à ce propos : « la proposition de Smith (tout comme la doctrine qu'elle a engendrée) satisfait à une autre condition de la réussite intellectuelle d'un modèle : tout en constituant un remarquable exemple de généralisation, elle contribue à restreindre très sensiblement un domaine d'investigation librement survolé jusque-là par les penseurs les plus divers, et favorise ainsi la spécialisation et la professionnalisation de la recherche ». C'est aussi pour cette raison que la lecture de Smith est profitable à une discipline comme le Management Public en quête de bases théoriques solides.

² Par la suite, nous désignons l'*Enquête sur la nature et les causes de la richesse des nations* par l'« *Enquête* », et la *Théorie des sentiments moraux* par la « *Théorie* ».

La plus grande partie des efforts de Smith s'est portée sur la constitution d'un système de philosophie morale, basé sur le principe de sympathie, duquel découlent les comportements des individus, dont les rapports marchands ne sont qu'une partie :

Figure 1 : Le système de philosophie morale de Smith



D'après Biziou (2003)

Ainsi, l'*Enquête* fait partie du système de philosophie morale de Smith et notamment de ce qui est exposé dans la *Théorie*. L'action économique, en tant que partie de la philosophie morale n'échappe nullement à la morale. Les économistes, par la suite, constitueront la science économique en science autonome, mais dans la pensée de Smith, l'économie politique est étroitement liée à la morale. Entre les deux parties du système (moral et économique), aucune coupure épistémologique n'intervient. C'est pourquoi il convient maintenant d'expliquer le mécanisme qui gouverne la morale des hommes avant d'en voir les implications dans le domaine des rapports marchands.

1.2. Le mécanisme sympathique règle les rapports entre les hommes

L'idée reçue attribuant un individualisme égoïste au système Smithien est mise à mal dans la partie VII de la *Théorie* : le système d'Epicure est jugé par Smith trop simpliste dans le sens où il réduit toute vertu au seul plaisir égoïste. De ce fait, son système s'est trouvé dans l'incapacité de rendre compte d'un grand nombre de phénomènes observés, qui ne sont de toute évidence pas déterminés par la seule recherche du seul plaisir égoïste. Il vise ainsi tous les philosophes de l'égoïsme, pour lesquels tout comportement est médiatisé par des calculs d'intérêts, ce qui échoue à rendre compte des sentiments bienveillants. Smith va alors intégrer cette notion de bienveillance dans ses réflexions.

Une passion est un motif d'agir dans la mesure où elle procure un plaisir lors de son assouvissement, et une douleur tant qu'elle n'a pas atteint son objet. L'homme est soumis à trois types de passion, dont le critère de différenciation est la sympathie :

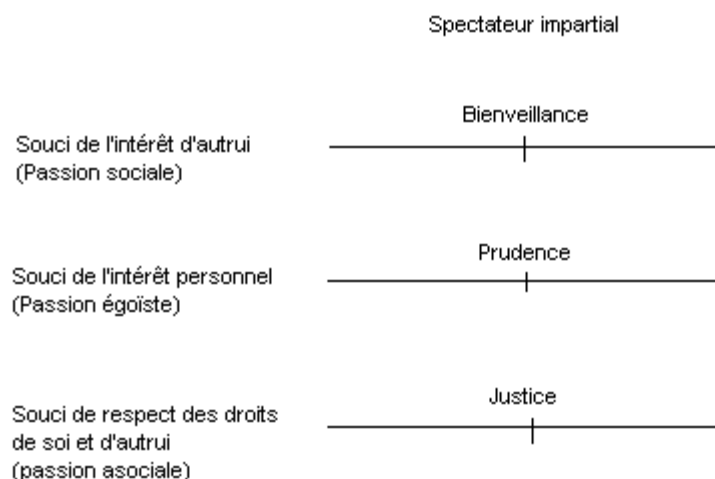
- Passions sociales (bienveillance) qui font que les hommes se soucient de l'intérêt d'autrui. Cette passion a été « écartée » de l'analyse microéconomique par la suite.

- Passions égoïstes (amour de soi) qui poussent chacun à la recherche de son intérêt personnel.³ On retrouve ici la recherche de l'intérêt personnel, facteur d'opulence pour les nations dans le cadre des rapports marchands.
- Passions asociales (ressentiment) qui poussent les hommes à venger les préjudices commis à l'encontre de leur intérêt personnel ainsi qu'à l'encontre de l'intérêt d'autrui. Cette passion s'apparente au droit et au domaine juridique, qui est censé instaurer une justice entre les hommes en société.

Sur ces passions, les hommes portent des jugements moraux. La sympathie, sous la forme d'un spectateur impartial présent en chacun de nous, indique aux hommes leurs devoirs et dénonce leurs fautes. La passion ne doit être ni trop faible ni trop forte, sinon elle est choquante pour le spectateur impartial. Il faut donc modérer les passions grâce à la vertu de maîtrise de soi, sorte de « méta-vertu » permettant toutes les autres. Lorsque la passion est modérée jusqu'à un certain point de convenance qui satisfait le spectateur impartial, l'individu est vertueux. En ce qui concerne la passion égoïste, la vertu associée est la prudence. S'agissant de la passion sociale, la vertu correspondante est la bienveillance. Enfin à la passion asociale correspond une vertu de justice. Le mécanisme sympathique doit être considéré comme le fondement de la société, dans le sens où il permet la modération des passions et permet la bonne entente entre les hommes.

Il est à noter ici que ce concept de sympathie, qui peut se définir comme la faculté de partager les passions des autres qu'elles qu'elles soient, central dans l'œuvre de Smith, a donné lieu à une célèbre controverse entre économistes, connue comme « *Das Adam Smith Problem* ». Selon celle-ci, en passant de la *Théorie* à l'*Enquête*, Adam Smith aurait abandonné une conception du lien social fondée sur l'attraction passionnelle (la sympathie) pour affirmer que l'ordre économique, celui d'une société de marché, procède du seul intérêt égoïste d'agents individuels n'ayant souci que d'eux-mêmes. Pour résoudre ce paradoxe, Hirschman pense que, Smith, dans l'*Enquête*, isole l'intérêt de l'enchevêtrement du réseau passionnel dans lequel il s'insérait. Afin d'autonomiser le domaine économique, il isole l'intérêt des passions. Jean-Pierre Dupuy (1992) a mis en cause cette spécialisation, cette séparation entre intérêts et passions, en soulignant au contraire le caractère « morphogénétique » du concept de sympathie de Smith, quand d'autres y voyaient un caractère réducteur. Pour lui, loin de se contredire entre les deux ouvrages, Smith arriverait, par cette « invention conceptuelle et scientifique admirable » à réconcilier domaine économique et moral. La sympathie, c'est à la fois le *self-love* (passion) et la conscience de soi, l'observation de soi même (conscience, morale). Ainsi, Smith applique le mécanisme sympathique aux trois passions qu'il a identifiées :

Figure 2 : Les trois vertus morales



D'après Smith, Théorie des Sentiments Moraux, 1759

³ On retrouve un thème traité par Crozier et Friedberg (1977)

Cependant, si Smith imagine un idéal où les vertus de bienveillance, de prudence et de justice sont présentes en chaque individu à un niveau parfait, il n'en est pas naïf pour autant : ainsi il dénombre quatre niveaux de vertus qui permettent une vie en société plus ou moins harmonieuse selon le stade, déterminé par le degré de vertu :

- Degré de vertu « parfait » : celui-ci permet une société parfaitement harmonieuse. Ce degré est jugé par lui impossible à atteindre.
- Degré de vertu « convenable » : c'est le degré suffisant pour que les hommes puissent vivre ensemble de façon harmonieuse.
- Degré de vertu « convenu » : les hommes suivent des règles établies de comportement pour éviter le blâme, mais sans se référer personnellement au spectateur impartial.
- Degré de vertu minimal : les hommes se plient à la menace (personnifiée par l'Etat) extérieurement, mais n'intègrent pas les règles intérieurement. Une violence sous-jacente s'installe dans les rapports entre les hommes et avec l'Etat.

En somme, les conditions de survie de la nature humaine en société sont les deux vertus de prudence et de justice (vertus nécessaires), et on peut se contenter de les pratiquer aux degrés inférieurs de la vertu. Quant à l'épanouissement de la nature humaine, il exige, en plus des deux autres vertus, la vertu de bienveillance (vertu non nécessaire). L'épanouissement suppose aussi de pratiquer toutes ces vertus au plus haut degré, c'est-à-dire au niveau de l'excellence que définit la parfaite adéquation avec le jugement du spectateur impartial⁴.

La passion sociale fait écho à la notion d'intérêt général, qui est au cœur du débat sur la légitimité du Management Public. Burlaud et Laufer (1980) soulignent notamment les difficultés à délimiter une séparation nette entre public et privé selon cette notion appartenant au domaine juridique, et c'est une des raisons qui amèneront ces auteurs à dépasser ce clivage, et à introduire le macro-management, remettant en cause la séparation entre organisation publique et privée. Pour Adam Smith, le souci de l'intérêt d'autrui est un penchant naturel présent en chacun de nous, fruit du jeu des intérêts et des passions, et faisant l'objet d'un procès de moralité⁵.

La distinction entre vertu nécessaire et vertu non nécessaire est une distinction centrale : en effet, les interprétations qui en découleront, par les économistes, feront la part belle à la recherche de l'intérêt personnel comme passion nécessaire au bon fonctionnement de la société et moins à la vertu non nécessaire de souci de l'intérêt d'autrui. « La société peut se maintenir sans bienfaisance, quoique dans un état qui ne soit pas le plus confortable (...) La bienfaisance est l'ornement qui embellit et non la fondation qui supporte le bâtiment » (*Théorie*, Partie II). La bienveillance, en tant qu'« ornement », est donc non nécessaire chez Smith, ce qui conforte l'idée reçue selon laquelle le système de Smith est « inhumain ». Pourtant, les écrits de Smith ne sont pas « déshumanisés », et « non nécessaire » ne veut pas dire « inutile ».

1.3. Le mécanisme sympathique règle les rapports marchands entre les hommes

En matière d'économie politique, et donc de rapport marchand (*l'Enquête* se limite à l'analyse du rapport marchand), le fondement est la recherche de l'intérêt privé, c'est-à-dire la passion de l'amour de soi : « Ce n'est pas de la bienveillance du boucher, du brasseur, ou du boulanger que

⁴ Pour un apport de ce concept en terme de théorie des organisations, voir Rojot (1989).

⁵ Pour mieux comprendre ces notions d'« intérêt » et de « passion » et pourquoi Smith élabore son système théorique à partir de celles-ci, voir l'analyse de Hirschman (1997). La régulation des passions des hommes et du souverain état, pour les philosophes contemporains de Smith, un sujet de préoccupation majeur, et est à l'origine de l'économie politique.

nous attendons notre dîner, mais du souci qu'ils ont de leur propre intérêt » (*Enquête*, Livre I). Appliqué aux rapports marchands, comment se déclinent les vertus du système de philosophie morale de Smith ?

La passion de l'amour de soi non modérée pousse l'individu à dépenser tout son revenu tout de suite. Pourtant, c'est l'épargne, l'accumulation du capital et son investissement en vue d'un profit qui sont les facteurs essentiels du processus d'augmentation de la richesse dans les nations commerçantes. Qu'est ce qui va modérer cette envie de la dépense irréfléchie et immédiate ? C'est le spectateur impartial, pour qui le plaisir éloigné est tout aussi intéressant que le plaisir immédiat, puisqu'il est dénué de passion. La vertu de prudence sert l'efficacité économique. On retrouve ici la notion d'épargne, centrale chez les néo-classiques, en tant que facteur de croissance économique. D'un autre côté, quand le désir d'améliorer sa condition dépasse le simple fait de satisfaire le besoin des denrées indispensables nécessaires pour le soutien de la vie, le risque existe de tomber dans le luxe et la vanité, à l'autre extrême de l'amour de soi. Cette situation est non vertueuse au regard du spectateur impartial⁶. Ainsi, la vertu de prudence se situe au point de convenance, définit par le spectateur impartial entre la recherche des nécessités immédiates et la recherche du luxe.

La vertu de justice est nécessaire au marchand. Toujours selon le mécanisme sympathique, le marchand va modérer sa passion afin d'obtenir l'approbation du spectateur impartial. Sans justice entre les individus, la vertu de prudence serait inefficace : les fruits du travail pourraient être confisqués par autrui. De plus, l'individu peut s'engager dans une course à la richesse, mais il perdra l'approbation du spectateur impartial s'il lèse ou bouscule les autres dans cette ambition. Sans jugement du spectateur impartial, celui qui malmène les autres s'attire un ressentiment qui doit le mener à sa perte. Cependant, la justice est moins spontanée : cela ne concorde pas bien avec l'intérêt particulier de l'individu, contrairement à la vertu de prudence qui correspond bien à son intérêt. Aussi, l'Etat doit-il intervenir pour assurer le respect de la vertu de justice, par la législation (la règle) et la force (la police). Si l'on rajoute la défense envers les attaques des autres nations, on retrouve ici les fonctions régaliennes de l'Etat (Police, Justice, Défense).

La recherche du profit, de l'intérêt individuel, et la défense de la propriété sont les bases du management de l'entreprise traditionnelle, et du capitalisme moderne. Smith relie ceci à un mécanisme censé être universel, qu'il nommera incidemment « la main invisible », expression dont le succès devint remarquable. Sur ces bases, la division du travail se met en place naturellement, entre les acteurs du marché, et entre les acteurs de l'organisation. Smith avait pour ambition de construire, nous l'avons dit, une mécanique universelle, aussi ne pouvait-il pas exclure de son système la chose publique. Ainsi, la vertu de bienveillance, étant non nécessaire au lien social dans les rapports marchands, n'est pas examinée par Smith à propos des marchands. Par contre, c'est en faisant le passage de la morale individuelle de chacun à la morale collective, de la morale à la politique, que la vertu de bienveillance prend sons sens, au niveau de l'Etat.

2. Les rapports marchands et le rôle de l'Etat : l'Etat bienveillant

L'*Enquête* est composée de six livres. Les deux premiers livres relèvent d'une analyse microéconomique, traitant de la division du travail, des différentes composantes du prix, et de l'accumulation du capital. Le troisième livre traite du rôle croissant de l'Etat en Europe ; le quatrième du rôle de l'Etat dans les différents systèmes politiques ; et le cinquième des tâches qui incombent à l'Etat pour organiser la société. Dans la *Théorie*, l'Etat tient aussi une grande place dans les réflexions de Smith, auquel il va appliquer le principe de sympathie (2.1). Cela l'amènera à s'interroger sur la place et le rôle de l'Etat (2.2).

2.1. Le mécanisme sympathique règle les rapports entre les hommes et l'Etat

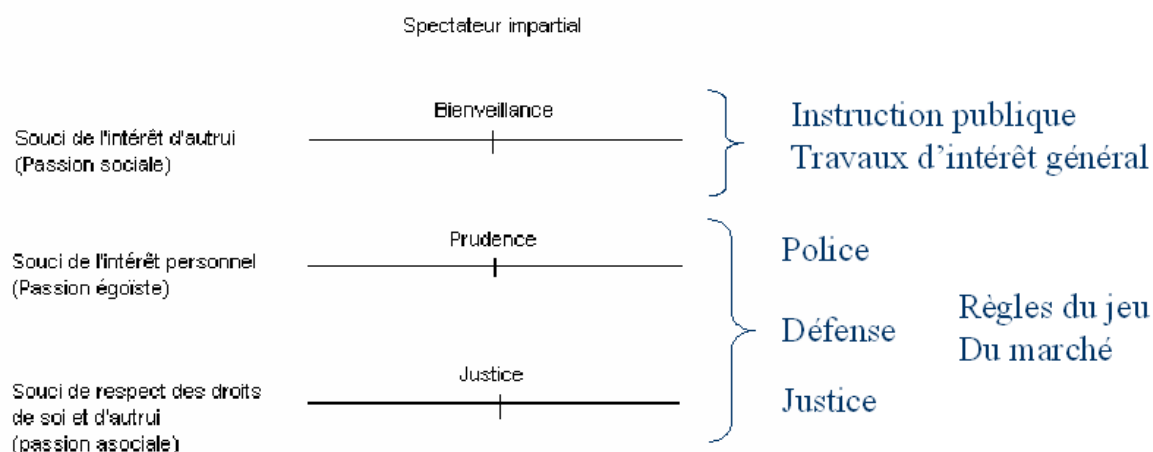
⁶ Smith ira plus loin et notera que cette passion de l'amour de soi aboutit à la distinction sociale, l'ordre et les rangs.

L'Etat, ou le souverain pour Smith, n'est pas différent de ses sujets et est soumis lui aussi au jugement du spectateur impartial. Le souverain établit des lois pour imposer au marchand le respect des règles de justice. Le spectateur impartial joue bien son rôle ici, dans le sens où il « entre en sympathie dans le ressentiment de ses sujets ». Cependant ce qui va justifier la différence fondamentale avec les marchands, c'est que pour Smith il est clair que le souverain doit être un homme doué d'un « esprit public » qui est « entièrement mû par l'humanité et la bienveillance » (*Théorie*, partie VI), ou encore un homme doué de « la bienveillance publique la plus étendue ». (*Théorie*, partie VI). Les actes du souverain doivent être motivés par des sentiments moraux, et qui plus est par des sentiments moraux bienveillants. Cette vertu, qui était jugée non nécessaire en ce qui concerne les marchands, est jugée ici dans le cas du souverain nécessaire.

L'Etat a donc trois devoirs (*l'Enquête*, Livre V):

- Protéger la société de la violence et de l'invasion des sociétés extérieures.
- Protéger les membres de la société de l'injustice et de l'oppression
- Ériger et entretenir certains travaux et institutions publiques

Figure 3 : Les trois vertus morales et le rôle de l'Etat



Adapté de Smith, Théorie des sentiments moraux, 1759.

La défense nationale, la police, et la justice découlent des deux vertus de prudence et de justice du souverain. Les « travaux d'intérêt général » et l'« instruction publique », selon les propres termes de Smith, découlent de la vertu de bienveillance du souverain. Alors que cette dernière vertu est pour le marchand un « ornement », elle est pour le souverain indispensable. En effet, comme le remarque Biziou (2003), l'idée que le rapport entre un roi et ses sujets, ou encore un parlementaire et ses électeurs, pourrait être de même nature que le rapport entre un marchand et ses clients est indéniablement intéressante pour qui veut entreprendre une formalisation microéconomique des comportements politiques, comme le font certains économistes contemporains. Mais ce n'est certainement pas une thèse défendue par Smith, à qui une telle formalisation aurait paru réductrice. Selon lui, la bienveillance est facultative pour qui ne s'occupe que de son intérêt privé, mais elle est nécessaire pour qui se voit directement chargé, de par sa position institutionnelle, du bien public. Cette idée, transposée au débat sur la légitimité du Management Public, présente une organisation publique se particularisant par sa finalité d'intérêt général, ce qui implique des modes d'organisation et des évaluations de politique fondamentalement différentes de celles menées dans les entreprises privées. Smith insiste, aussi bien dans son système de philosophie morale que dans ses prises de position éthiques et morales, sur la vertu de bienveillance comme mode de régulation des relations entre le

souverain et ses sujets. Cependant, Smith, observant les comportements de ses contemporains, n'a de cesse de dénoncer les « extravagances du gouvernement » et « les erreurs des plus grandes administrations » (*Enquête*, Livre V).

Smith s'interroge sur le minimum d'intervention de l'Etat. Les individus étant rarement justes et parfois imprudents, le souverain doit être juste et prudent à leur place. Par exemple, la répression des vols et des fraudes constitue un palliatif à la vertu de justice. De même la fixation d'un taux d'intérêt légal est un palliatif à la vertu de prudence, de façon à éviter au banquier de prêter à des imprudents, « des prodigues, des faiseurs de projets ».

L'opposition entre vertus nécessaires et non nécessaires a été retenue par les lecteurs de Smith, et c'est l'image qui a été gardée de lui : des rapports marchands uniquement guidés par la recherche de l'intérêt personnel. Pourtant, l'Etat est justement là pour relativiser cette opposition : le souverain peut « prescrire des règles qui non seulement prohibent les préjudices mutuels entre concitoyens, mais aussi exigent, jusqu'à un certain point, les bons offices mutuels » (*Théorie*, Partie II). On ne peut forcer les hommes à s'aimer, mais on peut favoriser leur solidarité.

2.2. L'Etat n'est pas un Etat minimal

Mais si l'Etat doit agir, jusqu'à quel point ? Dans quels cas ? En ce qui concerne le financement des travaux d'intérêt général, Smith préconise une contribution de l'ensemble de la société au profit d'une partie, qui est un devoir de bienfaisance. Il encourage la contribution de « l'indolence et la vanité des riches au secours des pauvres ». Smith se préoccupe en effet beaucoup du sort des pauvres dans *l'Enquête*. Conscient du fait que la division du travail simplifie les tâches, il s'inquiète de la « mutilation mentale » qui en découle, le souverain devant donc éduquer et instruire les membres de la nation, afin que les ouvriers puissent défendre leurs intérêts dans la conduite de la nation. Les commerçants sont en effet les seuls individus dans la société qui ont le niveau d'instruction et le temps suffisant pour défendre leurs intérêts.

Ceci est important pour Smith car c'est la conduite des marchands en groupes de pression ou en corporation qui va mener Smith à la fameuse doctrine du « laissez faire ». Le souverain ne peut en effet pas avoir une connaissance universelle des conséquences de ses actions : il est sujet aux pressions des marchands, qui tentent de l'influencer dans leurs propres intérêts. La bienveillance peut être mal employée. Autrement dit, le laisser-faire de Smith ne signifie pas qu'il faut laisser faire car l'optimum sera atteint, mais qu'il faut laisser faire car mieux vaut cela que de courir le risque de mal faire. La méfiance de Smith envers l'esprit corporatiste qui guide ce raisonnement est virulente : en effet, il est favorable à cette classe que la société soit pauvre, et il dénonce comment les groupes de pression parviennent à favoriser la carrière des législateurs les plus dociles. Au delà de cette critique de ses contemporains, l'Etat de Smith doit se munir d'outils efficaces et efficients face à la complexité du marché et des enjeux de la gestion de la chose publique, afin de mener au mieux son devoir de bienveillance.

Ainsi le libéralisme de Smith est plus une crainte de voir l'Etat détourné de son devoir qu'une méfiance envers l'Etat lui-même. Pour Smith, le minimum d'Etat raisonnable consiste alors à privilégier la vertu de justice sur l'exigence de bienveillance. Le concept de « main invisible » vient alors suppléer aux défaillances de l'homme : l'ordre du marché étant trop complexe pour qu'un entendement puisse savoir où faire porter la bienveillance sans que celle-ci ne dévie le plus souvent en partialité injuste, une sorte de providence divine se charge de « veiller » sur les hommes.

La « main invisible » est elle celle de Dieu ? Il n'est pas faux de le dire, Smith parle d'un « père », d'un « grand être bienveillant et parfaitement sage » (*Théorie*, Livre VI). Mais le problème pour Smith n'est pas là, dans la mesure ou l'idée de Dieu, ou plutôt d'un « esprit de système » créé par Dieu, comme une horloge céleste qu'il nous faut découvrir, suffit aux hommes pour se sentir soutenu dans

leurs actions et dans les rapports marchands. Le fait qu'un individu recherche l'intérêt pour sa propre personne amène, alors même que cela n'est nullement dans son intention, la prospérité au niveau général.

Cependant ce Dieu que Smith évoque, ne dit pas : « Enrichissez vous et dans le cadre de l'activité économique vous pouvez oublier vos devoirs moraux car une providence divine a fait ce qu'il fallait pour que la vertu de bienveillance soit satisfaite » ; mais il dirait plutôt : « N'aie pas peur de donner la primauté à ton devoir de justice sur ton devoir de bienveillance, car je me charge moi même d'être bienveillant » (Biziou, 2003). Dans le deuxième cas, rappelons le, l'Etat doit aider de façon intentionnelle à améliorer « l'ornement » chaque fois que cela n'altère pas son devoir de justice. La vertu de bienveillance s'exprime mais doit se soumettre à la vertu de justice, ce qui délimite le minimum d'Etat convenable.

Il y a donc chez Smith une distinction fondamentale entre les vertus nécessaires et la vertu non nécessaire de bienveillance. La différence entre le souverain et ses sujets, c'est que le souverain doit se soucier du bien être de ses sujets (bienveillance), alors que dans le rapport marchand les individus n'ont pas nécessairement à s'en soucier, pour que la société soit prospère. Les rôles de chacun sont alors clairs : les individus doivent rechercher leur intérêt personnel afin d'améliorer leurs conditions de vie (prudence) en respectant les droits d'autrui (justice), ce qui chez Smith est facteur d'opulence pour tous par la suite. L'Etat quant à lui, doit garantir les règles du jeu nécessaires à la libre concurrence entre les personnes (favoriser la prudence), protéger les membres de la société des injustices (justice) et enfin mettre en œuvre des « travaux d'intérêt général » et « l'instruction publique » (bienveillance). L'interventionnisme de l'Etat n'est alors pas du tout exclu, au contraire.

Pourtant, le courant de pensée dominant en sciences économiques a retenu de Smith la doctrine du « Laissez Faire ». En effet, Smith se méfie beaucoup des lois et des règles produites en matière de commerce, car il constate qu'elles sont le plus souvent nuisibles à la meilleure accumulation de capital entre tous, et souvent injustes, car elles sont détournées du bien public par des corporations et des groupes de pression menés par des marchands. C'est ce qui le poussera à préférer une action réduite de l'Etat plutôt qu'une action injuste. Cependant, cela ne veut pas dire que l'Etat optimal est atteint sans intervention de l'Etat, comme le postuleront par la suite les économistes néoclassiques. Cela signifie que dans certaines situations, mieux vaut s'abstenir, même si le résultat ne sera pas optimal. Par contre, dans d'autres situations, notamment en ce qui concerne l'instruction publique ou la redistribution aux pauvres, l'Etat se doit d'intervenir, investi qu'il est d'une mission de bienveillance. Smith n'a pas prétendu faire une formalisation microéconomique, autonome d'un système moral. A partir du moment où le souverain est suffisamment éclairé et indépendant des pressions des marchands, Smith ne se serait sans doute pas opposé à des politiques interventionnistes du type keynésiennes...

Concernant la question de la légitimité du Management Public, la relecture de Smith apporte une réponse, qu'il faut remettre en lien avec l'époque à laquelle il écrit. Smith pense que le souverain est investi d'une mission d'« esprit public » et de bienveillance, qui doit donc entrer pleinement dans la finalité d'une organisation publique, et dans ses moyens d'action. Ceci n'empêche pas de mettre en place des moyens d'action efficaces et efficients, mais au service du bien public. Ce bien public n'est pas une sorte d'anomalie, non pris en compte par le marché et de laquelle il faudrait se charger à défaut. Pour Smith, la logique de marché n'est pas la seule valable et, en tous cas, elle n'est pas désolidarisée de tout principe moral.

Smith a tenté, à partir d'un système de philosophie morale, de décrire les rapports sociaux au sein des sociétés humaines, et s'est penché particulièrement sur les rapports marchands. À ce titre, ses travaux permettent d'inscrire l'action de l'Etat dans un cadre théorique solide et pertinent, intéressant pour tout chercheur en Management Public car de nombreux questionnements actuels trouvent un éclaircissement chez cet auteur : quelle place accorder à la notion d'intérêt général ? Smith estime que l'intérêt général est une passion présente en chacun de nous qui nous pousse à se soucier de notre prochain. Si cette passion ne s'exprime pas de façon naturelle dans les rapports marchands, elle pousse les hommes à juger la manière dont l'Etat gère la chose publique. On retrouve ici l'idée selon laquelle à

partir d'un certain seuil, une organisation de grande taille doit « gérer » sa légitimité face au jugement du public (macro management). Mais on retrouve aussi l'idée selon laquelle l'intérêt général relève du rôle de l'Etat, du souverain, et c'est ce qui fonde sa spécificité au regard des rapports marchands. En introduction, nous mettions l'accent sur l'opposition (apparente ?) entre ces deux paradigmes du Management Public, c'est-à-dire un premier qui reconnaît une spécificité aux organisations par leur finalité et les biens produits, et un second qui ne reconnaît pas de différence fondamentale entre privé et public, mais bien des spécificités liées à la dimension sociétale d'une organisation de grande taille. Le cadre théorique de Smith permet une autre lecture de cette opposition : en distinguant dans son système moral les rapports marchands de ce qui relève du domaine public, il reconnaît une différence essentielle, presque une différence « morale », entre la chose publique et la chose privée. Cependant, et en guise de critique, Smith ne nous dit pas ce qui est public et ce qu'il ne l'est pas : il semble que son raisonnement se limite au souverain (entendu par lui au sens large : les administrations). La vertu de bienveillance fonde une spécificité de certaines « entités », mais en pratique la délimitation de ce qui est public et de ce qui ne l'est pas reste flou. De plus, la décentralisation de l'Etat, le pouvoir grandissant des collectivités locales ou encore la construction européenne complexifie la vision simpliste (mais sans doute adaptée à l'époque de Smith) d'un souverain omnipotent.

Autre question : doit-on transposer tels quels les outils de gestion du privé au public ? Smith se méfiait beaucoup de la gestion de la chose publique, et c'est ce qui l'a amené à prôner un certain laisser faire. Les instruments de gestion⁷ publics, pourtant indispensables, devraient donc intégrer cette vertu de bienveillance. Il faut les adapter à cette vertu « supplémentaire », non intégrée dans les instruments issus du privé. Les échecs de la transposition pure et simple d'instruments de gestion issus du privé ont été souvent constatés : la non prise en compte de la vertu de bienveillance propre au rôle public pourrait en être une des raisons chez Smith. Les instruments d'évaluation des politiques publiques prennent aussi tout leur sens dans cette perspective.

D'autres questions ont certainement des éclaircissements à trouver dans les propos d'Adam Smith, notamment les dérives politiques. Dans tous les cas, à la lecture des œuvres du « père du libéralisme », il faut se garder de simplifier les débats sur le rôle de l'Etat, et combattre certaines idées reçues qui pourraient galvauder le message de cet auteur majeur en matière d'économie politique. Autre apport, pour la discipline du Management Public : un appel à la relecture des auteurs qui comme Smith se sont intéressés au rôle de l'Etat dans une perspective « morale ».

Bibliographie

- Bartoli A. (1997), *Le Management dans les organisations publiques*, Dunod.
- Biziou M. (2003), *Adam Smith et l'origine du libéralisme*, P.U.F.
- Boyne G.A. (2002), Public and private management : what's the difference ?, *Journal of management studies*, 39 :1 January.
- Crozier M. et Friedberg E. (1997), *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil.
- Dermange F. (2003), *Le Dieu du marché : éthique, économie et théologie dans l'œuvre de Smith*, Genève, Labor et Fides.
- Dupuy J.P. (1992), *Introduction aux sciences sociales – Logique des phénomènes collectifs*, Edition Ecole Polytechnique, Ellipses.
- Gibert P. (2002), L'analyse de la politique à la rescousse du Management public ?, *Politiques et Management Public*, Vol 20, n°1.
- Gilbert P. (1998), *L'instrumentation de gestion : la technologie de gestion science humaine ?*, Economica.
- Guillaume H. (2002), *Gestion publique : L'État et la performance*, Presses de Sciences Po et Dalloz.

⁷ Nous utilisons ici la notion d'instrument plutôt que la notion d'outil, dans un sens plus actif et porteur de sens. A ce sujet, voir Moisdon et al. (1997), ou encore Gilbert (1998) notamment.

- Haakonssen K. (1998), *L'art du législateur : la jurisprudence naturelle de David Hume et d'Adam Smith*, Léviathan, P.U.F.
- Hatchuel A. (1995), *Les paradoxes du Management Public, Le service Public : la voie moderne*, Colloque de Cerisy, L'Harmattan, Logiques sociales.
- Hirschman A.O. (1997), *Les passions et les intérêts*, P.U.F, Quadrige.
- Laufer R. et Burlaud A. (1980), *Management Public : Gestion et Légitimité*, Dalloz Gestion.
- Le Duff R. et Papillon J.C. (1980), *Gestion Publique*, Vuibert Gestion.
- Louart P. (1997), Structures organisationnelles : vers un continuum public-privé, *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre.
- Meyssonier F. (1993), Quelques enseignements de l'étude du contrôle de gestion dans les collectivités locales, *Politiques et Management Public*, vol 11, n 1.
- Meyssonier F. (1995), Nature et outils du management public, *Premières Rencontres Ville-Management : Le Maire Entrepreneur*.
- Moisdon J.C. et al (1997), *Du mode d'existence des outils de gestion*, Paris, Editions Seli-Arslan.
- Orange G. (1999), *Management Public*, Encyclopédie de la gestion et du management, sous la direction de Robert Le Duff.
- Pettigrew A., Ferlie E., Mckee L.(1992), *Shaping strategic change : making change in large organizations, the case of the national health service*, SAGE publications, London, Newbury Park, New Delhi.
- Rojot J. (1989), *Théorie des organisations*, Vuibert.
- Santo et Verrier (1993), *Le Management Public*, Que sais-je ?, n 2724.
- Smith A. (1991), *La richesse des nations*, Tome 1 et 2, GF-Flammarion.
- Smith A. (1997), *Imitation dans les arts et autres textes*, Paris, Vrin.
- Smith A. (1999), *Théorie des sentiments moraux*, Léviathan, P.U.F.
- Vissher C. et Varone F. (2004), La nouvelle gestion publique en action, *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol 11, n°2.