



**HAL**  
open science

## **Les valeurs éthiques dans la gouvernance : Cas de l'éthique médicale**

Karim Ben Kahla

► **To cite this version:**

Karim Ben Kahla. Les valeurs éthiques dans la gouvernance : Cas de l'éthique médicale. 1 Actes de la " XXVI<sup>ème</sup> Conférence annuelle, Gouvernance en santé : enjeux éthiques ", du Comité National d'Éthique Médicale 5 novembre 2022 - Beit Al Hikma, Carthage, Comité national de l'éthique médicale, Nov 2022, Tunis, Tunisie. pp.85 - 95, <10.3917/sh.journ.2012.01.0085>. <hal-04042077>

**HAL Id: hal-04042077**

**<https://hal.science/hal-04042077v1>**

Submitted on 22 Mar 2023

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

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



HAL Authorization

# Les valeurs éthiques dans la gouvernance :

## Cas de l'éthique médicale<sup>1</sup>

Pr. Karim Ben Kahla  
kbenkahla@gmail.com

« Le plus difficile en période troublée n'est pas de faire son devoir, mais de le connaître. »  
Rivaroli<sup>2</sup>

### Introduction : le besoin de problématiser les relations gouvernance-éthique

Les relations entre éthique et gouvernance suscitent de nombreuses interrogations et conduisent à différentes pistes de réflexion<sup>3</sup> : La gouvernance véhicule-t-elle ou implique-t-elle une forme particulière d'éthique ? Faut-il considérer que l'éthique est un préalable à la « bonne » gouvernance ? Comment est-ce que l'éthique (médicale ou autre) est affectée par la gouvernance publique ou privée ? Quelle place et quel rôle pour l'éthique – en général - dans la gouvernance des politiques publiques et des structures de santé ? Quelle place et quelles limites pour le « pouvoir médical » et comment bien l'exercer ? Plus spécifiquement, pouvons-nous parler d'une éthique médicale qui résulterait - ou qui accompagnerait- la mise en œuvre d'une gouvernance médicale ?

Bien qu'elles soient toutes importantes, les réponses à ces questions dépassent largement le cadre d'une seule contribution. Elles supposent néanmoins et en premier lieu, de clarifier aussi bien la notion d'éthique que celle de gouvernance.

Dans un premier temps, il faudrait distinguer l'éthique d'un certain nombre de notions proches, notamment celles de morale et de déontologie.

Si la morale repose sur des normes qui commandent et distinguent le bien du mal, l'éthique questionne ce qui est bon ou mauvais dans la recherche du « bonheur pour tous » et se réfère à la réflexion critique sur les valeurs qui permettent la réalisation raisonnable des besoins des individus et de la société. Plus appliquée et attachée à des fonctions, des responsabilités et des devoirs particuliers, la déontologie établit un cadre de contrôle et de sanction qui fixe les obligations à respecter afin de garantir une pratique professionnelle conforme à des normes prédéterminées.

L'éthique se positionne donc dans l'espace des choix concrets et situés entre les devoirs de la morale et les sanctions et obligations de la déontologie. Pour l'essentiel, il s'agit de justifications construites a priori ou a posteriori, de décisions et d'actions qui ne peuvent être complètement pris en charge par une conception simple et linéaire de la rationalité. Même si certains veulent y voir une

---

<sup>1</sup> Actes de la « XXVI<sup>ème</sup> Conférence annuelle, Gouvernance en santé : enjeux éthiques », du Comité National d'Éthique Médicale 5 novembre 2022 - Beit Al Hikma, Carthage

<sup>2</sup> Cité dans Edgar Morin, La méthode 6, Ethique, Seuil, Paris, 2004, p. 39.

<sup>3</sup> Comme il sera démontré dans la suite de ce travail, il s'agit plutôt des relations entre différentes conceptions de l'éthique et différentes formes de gouvernances.

« science », l'éthique se positionne sur le territoire des limites de la rationalité calculatrice et positive et construit des arguments normatifs permettant de développer des justifications qui relèvent de deux grands registres complémentaires : soit « bien faire face et s'opposer ou répondre au mal », ce qu'on appellera une éthique négative ; soit « bien faire le bien », il s'agira alors d'une éthique positive.

« Bien faire face au mal » se présente dans des situations où la personne est confrontée à l'inconnu et aux limites de la rationalité ; aux limites du droit et du cadre normatif moral ; à la violence et aux conflits de valeurs et/ou d'intérêts.

« Bien faire le bien », caractérise plutôt des situations où il s'agit de l'exercice légitime du pouvoir et/ou du bon usage des libertés ; de la défense et l'approfondissement des valeurs morales et/ou individuelles ou de promouvoir le bien-être individuel et collectif et la qualité du vivre ensemble.

Trois grandes familles de théories éthiques ou « philosophies morales » sont généralement distinguées et discutées<sup>4</sup> :

- La famille des théories selon lesquelles l'éthique dépend entièrement des intentions du décideur ou plus généralement de la personne : Une « bonne intention », conforme à une valeur, à un devoir (deon) ou à une règle morale est synonyme d'éthique quelles que soient les conséquences de l'action ou de la décision. Ce déontologisme (dit morale kantienne), prône le respect en toute circonstance d'un nombre limité de principes et de faire le « juste » indépendamment du « bien » que cela pourrait ou non induire. La non prise en compte des conséquences de l'action et l'existence de contradictions entre des devoirs et des impératifs moraux différents, constituent des difficultés majeures pour l'éthique déontologique. Elles imposent d'envisager d'autres niveaux, formes ou conséquences éthiques.
- La famille des théories selon lesquelles l'éthique dépend des conséquences de l'action ou de la décision. Une action est bonne si ses conséquences sont bonnes, utiles au bonheur des gens<sup>5</sup> ou à la réalisation d'un progrès quelconque. Le « juste » découle du « bien » et c'est parce que certaines choses ont de la valeur, que certaines de nos actions sont considérées comme justes<sup>6</sup>. Ce conséquentialisme (qualifié d'utilitariste) met l'accent sur les responsabilités des individus<sup>7</sup>. Il bute néanmoins sur la question de la multiplicité des conséquences dans l'espace et le temps : De « bonnes conséquences », à un niveau ou à un moment donné, peuvent cacher un désastre ailleurs ou pour d'autres personnes. S'il faut faire le bien, rien ne garantit que celui-ci soit toujours un « bien », ni qu'il soit toujours reconnu comme tel. Edgar Morin<sup>8</sup> cite Max Weber qui opposait l'éthique de la responsabilité, qui mène à des compromis, et l'éthique de la conviction, qui refuse les compromis. Weber affirmait qu'« on ne peut prescrire à personne d'agir selon l'éthique de conviction ou selon l'éthique de responsabilité, pas plus qu'on ne peut indiquer à quel moment il doit suivre

---

4 Ogien R. L'influence de l'odeur des croissants chauds sur la bonté humaine et autres questions de philosophie morale expérimentale. Bernard Grasset, Paris, 2011.

<sup>5</sup> D'une majorité de personnes ou de la « somme totale du bonheur » dans une communauté ou sur terre, même si ce bonheur du plus grand nombre peut nuire au bonheur de certains ou de la minorité.

<sup>6</sup> COVA Florian, « Emmanuel Kant et l'éthique des principes », dans : Nicolas Journet éd., La Morale. Éthique et sciences humaines. Auxerre, Éditions Sciences Humaines, « Synthèse », 2012, p. 85-95. DOI : 10.3917/sh.journ.2012.01.0085. URL : <https://www.cairn.info/la-morale--9782361060312-page-85.htm>

<sup>7</sup> Hans Jonas Le principe de responsabilité, édition du Cerf 1990 ;

<sup>8</sup> Edgar Morin, La méthode 6, Ethique, Seuil, Paris, 2004, p. 49.

l'une et à quel moment l'autre ». Selon lui, il n'est pas possible de « concilier l'éthique de conviction et l'éthique de responsabilité, pas plus qu'il n'est possible de démêler au nom de la morale quelle est la fin qui justifie tel moyen »<sup>9</sup>

- La famille des théories selon lesquelles l'éthique est une question de mœurs, de vertus et de qualités personnelles. La recherche du bien est un trait de caractère d'un individu « bon », « honnête », qui veut progresser sur le « chemin de la vertu » et qui a la « force intérieure » pour résister à toutes les tentations, manipulations ou dérives. Une personne « bonne » ne pourrait vouloir que de « bonnes choses » pour elle-même et pour les autres. Nous voyons le risque de manichéisme et les dangers de ces théories.

Appliquée au champ médical, l'éthique s'intéresse aux problèmes spécifiques qui résultent des responsabilités et des situations génériques – voire prévisibles- qui caractérisent l'action des intervenants dans le système de santé<sup>10</sup>. Malgré son importance, le serment d'Hippocrate responsabilise les médecins et leur donne des orientations déontologiques, mais il ne suffit pas pour développer une pensée éthique qui couvrirait la variété des dilemmes auxquels les personnels et les structures de santé sont confrontées. Ces dilemmes résultent notamment des choix - ou de l'absence de choix - en matière de gouvernance des structures de santé.

Dans un deuxième temps, il faudrait explorer les liens qui pourraient s'établir entre l'éthique et la gouvernance : Alors que l'éthique traite fondamentalement de problèmes de valeurs individuelles et sociales, la gouvernance concerne essentiellement les conditions de création de la valeur économique et les modalités d'alignement des intérêts des acteurs en présence au service de la « performance ». Le problème revient alors à préciser les motivations, les valeurs ou la « nature » des entités (individus et structures) dont les intérêts devraient être alignés, et la façon avec laquelle un tel alignement pourrait être opéré ?

Par ailleurs, alors que l'éthique est souvent associée à la délibération relative à « la meilleure façon de se conduire » et les principes à privilégier ou à respecter en priorité, la gouvernance vise à gérer et à « conduire les conduites » des décideurs, à fixer les principes à respecter et les écarts entre les pratiques et les principes à tolérer ou à sanctionner. Enfin, alors que l'éthique est individuelle, la gouvernance porte essentiellement sur le niveau organisationnel et systémique ou alors celui des politiques publiques.

Si la réflexion éthique permet de questionner les « vertus » des dirigeants, l'analyse de la gouvernance se focalise plutôt sur ce que ces dirigeants font avec - et à - cette « vertu », ainsi que sur les conséquences plus ou moins vertueuses – et éthiques- de leurs actions.

Ces différences entre les registres de la gouvernance et ceux de l'éthique ne réfutent pas les complémentarités, les interactions et les possibilités de convergences entre les pratiques qui s'en réclament. En effet, gouvernance et éthique, impliquent une autorégulation et, étant d'essence normative, la « bonne gouvernance » reste fondamentalement une prise de position éthique.

---

<sup>9</sup> Max Weber, *Le Savant et le politique*, 10/18, 1959, p. 175 et 182.

<sup>10</sup> Comme nous allons essayer de le montrer, les choix éthiques d'un patient ne sont pas sans lien avec le champ de l'éthique médicale.

Ce travail vise à mieux explorer ces relations problématiques entre les éthiques et les formes de gouvernances. Dans une rapide première partie, nous commencerons par analyser les causes de l'émergence de la gouvernance comme cadre normatif de la réflexion sur le gouvernement.

Dans une deuxième partie, nous allons présenter trois registres de la gouvernance (concurrentielle, coopérative et publique) et, pour chacun de ces registres, nous allons présenter la définition, les objectifs, le cadre théorique et les hypothèses de base de la gouvernance en question. Nous présenterons par la suite les principes, les acteurs, les intérêts en présence et les logiques de structuration du système de gouvernance. Suivront alors les principes de bonne gouvernance qui se dégagent afin préserver le système en question ainsi que les principaux dilemmes, les normes, valeurs et principes qui structurent les choix éthiques dans chaque régime de gouvernance.

Dans une troisième partie, nous allons explorer les liens qui peuvent être établis entre « bonne gouvernance » des organisations et éthique(s) de leurs dirigeants. Deux principales questions seront abordées : l'éthique est-elle une garantie de « bonne gouvernance »? La « bonne gouvernance » est-elle une garantie de comportements éthiques?

## **I. Comprendre l'arrière-fond : le pourquoi et l'actualité de la « bonne gouvernance »**

### **La demande d'une « bonne gouvernance » publique et privée : entre crises éthico-financières d'incivilité et crises politico-économiques d'ingouvernabilité.**

La demande de « bonne gouvernance » constitue une réponse à un double mouvement : la banalisation des incivilités à la base de crises conjoncturelles dans le néolibéralisme, et la crise plus structurelle de ce même néolibéralisme confronté à une montée de l'ingouvernabilité<sup>11</sup>.

Les capitalismes vivent au rythme de crises éthico-financières. Si elles étaient considérées comme conjoncturelles ou cycliques, ces crises tendent à devenir une constante quasi structurelle. Au-delà des aspects « techniques », des dysfonctionnements et des ajustements sous formes de régulations externes ou d'autorégulation des marchés, ces crises sont souvent le résultat de dérives et de scandales éthiques, moraux et déontologiques de responsables publics et de managers un temps glorifiés et de qui on s'attendait à une certaine exemplarité. Portée par la cupidité décomplexée de la société de l'hyperconsommation, de l'individualisme débridé et des moyens rationnels et techniques qui prennent le pas sur les fins politiques et humaines, cette banalisation des transgressions et des incivilités en « col blanc » est aggravée par les risques et les conséquences systémiques de la mondialisation. Au-delà des scandales périodiques, nous sommes en présence d'une tendance de fond : « Les fondements de l'éthique sont en crise dans le monde occidental. Dieu est absent. La Loi est désacralisée. Le Sur-Moi social ne s'impose pas inconditionnellement et, dans certains cas, est lui-

---

11 Grégoire Chamayou, La société ingouvernable. Une généalogie du libéralisme autoritaire, La Fabrique éditions, Paris, 2018.

même absent. Le sens de la responsabilité est rétréci, le sens de la solidarité est affaibli »<sup>12</sup>. Simultanément, le monde des médias et des réseaux sociaux vit au rythme de scandales qui, s'ils ne sont pas plus nombreux qu'à d'autres époques, ont acquis beaucoup plus de visibilité et ont vu leur vitesse de propagation s'amplifier. La « société de surveillance » a moins limité que transformé les rapports à la transgression<sup>13</sup>. Ces crises expriment un manque d'efficacité bureaucratique de grandes structures désormais « trop grandes pour faire faillite », et dont la gestion est devenue complexe, opaque et indéchiffrable. Ces crises dévoilent également une dérive, une « crise du sens », voire une « panique morale »<sup>14</sup> qui fait de ces structures et organisations un instrument au service d'une cupidité saisie par le « développement personnel ».

Affranchie par la vague des dérèglementations, l'avidité du gain s'est traduite par des bulles spéculatives financières ; de l'évasion fiscale ; des rémunérations disproportionnées ; des prises de risques surdimensionnés ; du travail d'enfants ; des dégradations à l'environnement ; des manipulations d'élections, des atteintes aux droits de l'Homme ; des conflits d'intérêts et du pantouflage, etc.

S'agissant du volet structurel et institutionnel de la crise, si Schumpeter semble avoir eu raison en affirmant que les entrepreneurs et la « destruction créatrice » permettraient au capitalisme de dépasser ses propres « contradictions » et d'éviter l'autodestruction, il avait également raison en prophétisant la crise de l'éthique capitaliste, les dérives du pouvoir managérial, la dévitalisation de la propriété, la montée des bureaucraties et la crise morale des institutions du capitalisme. Autant de problèmes de gouvernance qui, avec la crise de l'autorité et de la démocratie représentative, ont fini par installer une forme d'ingouvernabilité du capitalisme néolibéral. Celui-ci a chargé l'Etat postmoderne de la mission paradoxale de s'effacer, de s'autolimiter, voire de s'autodétruire<sup>15</sup>. Avec la globalisation, on a assisté à une accélération du désencastrement de l'économie, qui devient autonome en soumettant les autres sphères de la vie à son dictat. Désormais, ce n'est plus au pouvoir politique de réguler le fonctionnement des marchés, mais c'est les marchés qui contrôlent et sanctionnent les pouvoirs politiques. De nouvelles logiques se sont ainsi imposées. Au niveau individuel, s'il ne s'agit plus de répondre à des injonctions externes (divines, ecclésiastiques ou aristocratiques), mais de suivre ses propres règles. La relation à soi et aux autres a ainsi été biaisée par un individualisme et un égoïsme décomplexés et autocentrés qui ont débouché sur une « crise du sens ». A un niveau global, la mondialisation, les transformations du droit et l'impact structurant des technologies de l'information sur les modalités d'exercice du pouvoir, ont tout à la fois exprimé et aggravé l'impuissance des Etats et généralisé leur ingouvernabilité.

La conjugaison de ces crises a montré le besoin de restaurer la confiance entre les gouvernants et les gouvernés et entre ceux-ci et les institutions supposées les servir, les accompagner ou les encadrer. Désormais, il faudra mieux « gouverner les gouvernants », ce qui exige non seulement de « bons dirigeants », mais également une bonne gouvernance qui permettrait de se mettre d'accord ne serait-ce que sur ce profil idéal des dirigeants, les responsabilités à leur confier, les procédures de leur choix, d'élection ou de nomination. Il faudra également redéfinir l'« art de gouverner », affiner les « technologies du pouvoir » (Foucault), voire esquisser une véritable « science du

---

<sup>12</sup> Edgar Morin, *La méthode 6, Ethique*, Seuil, Paris, 2004, p.22.

<sup>13</sup> Sonny PERSEIL et Yvon Pesqueux, *L'organisation de la transgression: Formaliser l'informel?*, L'Harmattan, Paris, 2014.

<sup>14</sup> Ruwen Ogien, *La Panique morale*, Grasset, Paris, 2004.

<sup>15</sup> Jacques Chevallier, *l'Etat post-moderne*, LGDJ, Paris, 2014.

gouvernement »<sup>16</sup>, seul moyen, en dehors de l'éthique personnelle, de sauver la légitimité des gouvernants.

## **L'offre et l'émergence de la « bonne gouvernance » en tant que nouvelle « science du gouvernement »**

Bien que galvaudée et usée par les clichés qui lui sont collés, la gouvernance est une notion ambiguë, flottante et à multiple usages. Si la polysémie qui la caractérise nourrit et renouvelle les approches du pouvoir et les logiques du gouvernement néo-libéral, son indétermination conduit à mettre en doute sa valeur théorique et à l'accuser de n'être qu'un argument rhétorique dont l'usage politique l'emporte sur la rigueur scientifique. En effet, la notion de gouvernance remplit plusieurs fonctions. Elle est tout à la fois une notion à usage scientifique ; une métaphore et un argument politique ; une grille d'observation et d'analyse des réalités du gouvernement et de l'exercice du pouvoir au sein des organisations ; un objet ou un système d'actions et d'interactions (des dirigeants, des citoyens, des parties prenantes, etc.) ; une théorie positive (description, compréhension et explication des relations de pouvoir) ; un projet normatif de transformation et de normalisation du fonctionnement des organisations (principes et normes), et un paradigme ou une vision idéologique (néolibérale).

Mais la gouvernance est également un discours performatif à multiples effets. Ainsi, si le flou et la polysémie de cette notion ont conduit à des usages approximatifs et inconséquents, il serait important de s'arrêter sur les « bonnes raisons » de ces dérives et de ces approximations. Bien que subtilement, les conflits autour de la définition de ce qui serait une « bonne gouvernance », permettent aux acteurs de se positionner par rapport au champ sémantique et politique ainsi ouvert et de contester les pratiques du gouvernement. En soi, les approximations et les mauvais usages de la gouvernance seraient donc le signe d'une crise de cette même gouvernance.

Au-delà de ces considérations liées au champ politique qu'elle permet de cadrer et de normer, la gouvernance légitime le gouvernement néolibéral et consacre l'entreprise privée comme source principale de valeurs (à l'origine d'une gouvernamentalité néolibérale). En passant du gouvernement du peuple à la gouvernance des intérêts, elle transforme l'exercice du pouvoir en le standardisant, en le technicisant et en le dépolitisant. Enfin, la gouvernance a un effet performatif consistant à motiver et à impulser les réformes de gouvernement, les réformes d'entreprises et les réformes administratives. En effet, si la « bonne gouvernance » se manifeste en tant que leitmotiv d'experts et de consultants, elle peut également devenir un appel à la mobilisation et au changement. Autant de fonctions qui se manifestent aux frontières du politique, du technique et de l'éthique.

Dans ce travail nous allons présenter trois grands « modèles » ou « régimes » de gouvernance. Chacun de ces modèles/régimes structure les imaginaires sociaux de ce que serait une « bonne société », ainsi que les bonnes pratiques et rapports de pouvoir. Souvent confondus et implicites, ces modèles doivent être explicités et distingués<sup>17</sup>. Il s'agit du régime de la gouvernance concurrentielle, corporative ou actionnariale ; du régime de la gouvernance partenariale ou collaborative et du

---

16 Le Texier Thibault, « Foucault, le pouvoir et l'entreprise : pour une théorie de la gouvernamentalité managériale », *Revue de philosophie économique*, 2011/2 (Vol. 12), p. 53-85. DOI : 10.3917/rpec.122.0053. URL : <https://www.cairn.info/revue-de-philosophie-economique-2011-2-page-53.htm>

17 Louis Côté, Benoît Lévesque et Guy Morneau Dir. *Etat stratège et participation citoyenne*, Presses de l'Université du Québec, 2009.

régime de la gouvernance publique. Chacun de ces régimes traite d'un niveau de conflit d'intérêts et de modalités différentes et parfois complémentaires d'exercice du pouvoir.

## **II. Valeurs éthiques et principes prônés par les principaux modèles/régimes de la gouvernance**

### **A. La gouvernance concurrentielle, corporative ou actionnariale**

La gouvernance concurrentielle, corporative ou actionnariale consiste à « savoir-pouvoir »<sup>18</sup> donner du pouvoir aux dirigeants (les « managers ») tout en s'assurant de l'efficacité de leur gestion et en permettant la « conduite de leurs conduites », le management des managers, par leurs mandants. Il s'agit alors de faire un bon usage de la délégation du pouvoir et de la concurrence.

La gouvernance est ici un ensemble des principes et de règles qui orientent, balisent et limitent les actions des dirigeants et c'est la concurrence qui constitue le levier principal – à la fois le principal objectif et moyen- de cette gouvernance.

Le régime de la gouvernance concurrentielle, corporative ou actionnariale renvoi à plusieurs approches théoriques : Théorie de l'efficacité des marchés ; théorie des droits de propriété ; théorie des coûts de transaction ; théorie de l'agence ; théories néo-institutionnelles, etc. Ces théories ont en commun de se baser sur une rationalité instrumentale qui fait des institutions, des organisations et des individus, des instruments au service de la performance.

Dans un contexte médical ou sanitaire, cela concerne notamment les relations mandants/mandataires ; dirigeants des structures de santé publique/autorité de tutelle ; dirigeants des structures privées (cliniques, laboratoires, ou autre)/actionnaires ; donneurs d'ordre/exécutants ; propriétaires/gestionnaires, etc.

Cette approche autorise de traiter les structures de santé en tant que centres de coûts, et les patients comme clients. Elle permet notamment de mettre l'accent sur le secteur privé et sur la diffusion de la logique managériale du privé vers le public ainsi que sur le médecin en tant qu'entrepreneur, stratège et manager de flux, de ressources, de moyens et d'événements.

Quatre grandes hypothèses balisent ce régime/modèle de la gouvernance :

- Les individus sont rationnels et cette rationalité implique la poursuite leurs intérêts individuels ;
- Les intérêts individuels sont des intérêts égoïstes ;
- La maximisation du profit est la principale règle du vivre ensemble ;
- Le marché est efficient et il intègre toute l'information disponible (il n'est pas influencé par des croyances irrationnelles, ni par des acteurs trop puissants).

---

<sup>18</sup> Foucault, M. (1997), Il faut défendre la société. Cours au Collège de France. 1976, Paris, Gallimard/Seuil.

Cette conception de la gouvernance véhicule deux grands principes liés aux acteurs, intérêts en présence et logiques de structuration du système de gouvernance<sup>19</sup> :

- Les intérêts des propriétaires (des actionnaires et des mandants) prévalent sur ceux des autres parties prenantes. La prééminence de leur pouvoir est légitime pour plusieurs raisons. Tout d’abord, ces propriétaires/actionnaires assument le risque résiduel de l’entreprise ou de l’organisation<sup>20</sup> ; ensuite, ils sont ceux qui ont le plus intérêt à gérer les ressources de l’organisation de façon efficiente ; en troisième lieu, ils sont dispersés et nombreux (hypothèse d’un actionnariat dilué), enfin, ils partagent un objectif commun (et sur lequel il serait relativement facile de construire un consensus) : maximiser le profit.
- Les individus ont intérêt à promouvoir la concurrence en tant que valeur centrale et à ce que toutes les composantes de leur vie soient évaluées, quantifiées et mesurées par des marchés. En effet, cela permettrait de donner une « juste valeur » aux biens<sup>21</sup> ; mettrait la pression sur les acteurs<sup>22</sup> et les institutions<sup>23</sup>, et permettrait ainsi la réalisation de plusieurs objectifs : une allocation optimale (efficiente) des moyens et de la valeur créée ; la reconnaissance et la « sélection » des meilleurs par les marchés ; l’élimination des « brebis galeuses » et de toutes les entités qui pénalisent l’économie et la société et la maximisation de la valeur des entreprises. Bref, cela entraînerait ainsi la maximisation du bien-être de la société en général.

En conséquence de ces grands principes, et afin de promouvoir la « bonne gouvernance », l’Etat devrait se garder d’intervenir en tant qu’acteur économique et se contenter du rôle de régulateur des marchés qui veille notamment à ce que :

- La concurrence permette de donner une « juste valeur » économique et un prix à toute entité ou tout objet ayant une valeur sociale et considéré comme étant un « bien » pour la société ou une communauté. Dans ce sens « ce qui n’a pas de prix n’a pas de valeur » (à commencer par la santé, le temps, le bénévolat, etc.) et c’est la concurrence et la marchandisation de la santé qui permettraient de donner un prix – et donc une valeur - à celle-ci (d’où l’autre adage : « la santé n’a pas de valeur mais elle a un prix »).
- Dès qu’une ressource, un phénomène ou un bien acquiert de l’importance pour la société, il doit pouvoir avoir une « juste valeur » économique par l’entremise de la mise en place d’un marché et des droits de propriété.
- Réguler les ressources non valorisées par le marché de façon à ne pas nuire aux ressources valorisées.
- Mettre en œuvre des politiques incitatives et des mécanismes de contrôle afin d’aligner les intérêts des dirigeants sur ceux des propriétaires, des actionnaires ou des mandants et minimiser les coûts d’agence ainsi que les coûts des transactions.

---

19Benoît Pigé, *Ethique et gouvernance des organisations*, Economica Gestion Poche, 2010, Paris.

20 Même si le risque d’un actionnaire d’une société anonyme reste limité à son apport

21 Cette « juste valeur » ne serait rien d’autre que le prix fixé par le marché

22 Les organisations, les entreprises, les actionnaires, les dirigeants, les travailleurs, les fournisseurs, les clients, etc.

23 Les Etats, les monnaies, les régimes juridiques, etc.

## La question de l'éthique dans la gouvernance concurrentielle, corporative et actionnariale

En considérant la concurrence et l'autorégulation des marchés comme étant une sorte de panacée universelle pour assurer la convergence des valeurs sociales vers l'objectif suprême de la création de valeur économique, ce régime de gouvernance recommande de ne pas s'occuper d'éthique. Trois propositions sous-tendent cette posture quelque peu paradoxale :

- C'est la concurrence – et non pas des décisions à connotation morale ou altruiste – qui garantirait l'éthique. Cette concurrence responsabilise les agents, les incite à être intègres et sanctionne les éventuels mauvais exercices de la liberté. Cela serait donc l'épée de Damoclès et le verdict du marché et non l'éthique des acteurs qui motiveraient leurs « bonnes » actions. Ce marché finit par éliminer les acteurs opportunistes, malhonnêtes ou incompetents et permet de ne pas abuser du pouvoir par la ruse ou l'enracinement. La concurrence permet également de légitimer les choix des dirigeants et promeut la liberté et le mérite des acteurs. Elle évite les conflits et la contestation des choix qui sont supposés être « logiques », « optimaux » et « objectifs » car basés sur le calcul rationnel à partir d'une « mise en concurrence » entre clients/patients, départements, unités, services ou autre ; elle permet d'éviter les surprofits, les rentes et les gaspillages et débouche sur une juste redistribution des richesses<sup>24</sup> ; elle justifie et légitime les inégalités par le mérite qui résulte de la concurrence « pure et parfaite » et elle évite la dépendance par rapport aux clients ou à tout autre groupe social<sup>25</sup>. Enfin, grâce aux prix qui résument toutes les connaissances et les informations pertinentes et disponibles et qui expriment les anticipations des acteurs, la concurrence permet le progrès et l'innovation en déterminant la « juste valeur » des choses.
- Les acteurs de l'organisation n'ont pas à s'occuper directement d'éthique : Non seulement, on affirme que le bien-être collectif émerge de la « main invisible » et de la rencontre des intérêts égoïstes des individus, mais on considère que les entreprises ne savent pas et ne doivent pas s'occuper d'autre chose que de l'économie<sup>26</sup>. Un comportement est juste s'il ne viole pas la loi, mais surtout s'il respecte les intérêts des propriétaires/actionnaires. Il devient alors raisonnable et souhaitable de réaliser un arbitrage entre les avantages et les coûts liés au respect ou à l'infraction à la loi. Enfin, les externalités sont absentes ou alors elles doivent être prises en charge par l'Etat ou par la société : une organisation qui choisirait d'investir pour minimiser ou internaliser les externalités serait désavantagée par rapport à ses concurrents et finirait par disparaître.
- L'éthique est un simple adjuvant ou une question subsidiaire : Ce régime de gouvernance considère que les anomalies du marché sont la source principale du mal (et des abus). En faisant partie des critères de décision de l'individu, l'éthique est implicitement intégrée à sa « fonction d'utilité » et à la « juste valeur » des biens et n'influence donc pas directement le marché. Cette éthique n'est « utile » – ou n'a de la valeur- que si elle renforce la capacité concurrentielle de l'entreprise. Si le marché n'arrive pas à s'autoréguler, l'éthique confondue avec le respect des droits de propriété, la sincérité et la validité de l'information délivrée, peut alors mobilisée.

---

<sup>24</sup> Cette redistribution serait juste parce qu'elle se fait de façon anonyme et sur la base d'une règle du jeu connue d'avance et à laquelle les acteurs/ « joueurs » ont adhéré librement et sans intervention externe

<sup>25</sup> Cette dépendance est jugée non-éthique

<sup>26</sup> Si elles s'occupaient du « bien commun », elles gaspilleraient des ressources et/ou seraient éliminées

## B. La gouvernance partenariale, coopérative ou collaborative

La gouvernance partenariale, coopérative ou collaborative consiste à « savoir-pouvoir » donner du pouvoir aux parties prenantes (PP) de l'organisation/entreprise. Il s'agit alors de faire un bon usage de la participation et de la coopération, et de mettre en œuvre un ensemble d'arrangements institutionnels qui légitiment et « gouvernent » l'organisation dans sa quête de performance. Ces arrangements permettent un partage du pouvoir par la prise en compte de la diversité des intérêts en présence et par la définition et pour la réalisation d'un bien/intérêt commun. Idéalement on aboutirait alors à des formes de co-gouvernances.

Ce régime de gouvernance renvoie à plusieurs théories : Théorie des parties prenantes ; théorie de l'intendance ; théorie de la dépendance ressources ; théorie des réseaux sociaux ; théorie des jeux, etc. Ces théories ont en commun de mettre l'accent sur une rationalité communicationnelle. L'organisation y est considérée comme un lieu de débats, de négociations, de discussions et de construction d'une rationalité partagée.

Dans un contexte médical, cela concerne notamment les relations entre différents groupes d'intérêt (d'un organisme ou d'un système de santé) : l'Etat (le ou les ministères concernés), la société civile (associations de malades, associations professionnelles), les différents groupes syndicaux, les médias, les fournisseurs (de médicaments ou autre), les laboratoires pharmaceutiques, la communauté internationale, le personnel de santé, etc.

Quatre grandes hypothèses balisent cette approche de la gouvernance :

- L'organisation est un jeu coopératif où chaque partie prenante raisonne en termes de coûts/avantages (La théorie de l'agence et la théorie des parties prenantes ont en commun l'hypothèse que chaque acteur maximise son intérêt sous contrainte) ;
- Les actionnaires ne sont pas les seuls « propriétaires » de l'organisation. Ils sont certes propriétaires des actions de la société, mais ce sont les actions qui sont aliénables et non pas la société. Leurs intérêts ne sont donc pas forcément ceux de l'organisation (ni ceux de la société) ;
- La propriété est un « faisceau de droits » organisés autour de l'*usus*, du *fructus* et de l'*abusus* ;
- Les dirigeants (et plus généralement les individus) sont essentiellement motivés par des considérations altruistes.

Ce régime de la gouvernance véhicule deux grands principes liés aux acteurs, intérêts en présence et logiques de structuration du système de gouvernance<sup>27</sup> :

- P1 : Les intérêts des parties prenantes doivent être protégés par des droits et des contrats et donner lieu à une participation à la gouvernance. Une partie prenante est un acteur individuel ou collectif détenteur d'une ressource utilisée par l'organisation. Son intérêt est fonction de la juste valeur de la ressource qu'elle apporte à l'organisation et du risque que en

---

27 Bernard Grand et Philippe Grill, (2020), Les théories partenariales de la gouvernance : Idéologies sous-jacentes et mécanisme de prise de décision éthique. Finance Contrôle Stratégie, 23-1 | 2020.

découle et qu'elle assume. Cet intérêt de la partie prenante peut lui donner un droit de participation à la gouvernance et ce droit est reconnu juridiquement ou contractuellement de façon explicite ou implicite.

- P2 : Le débat est l'instrument principal pour la (re)connaissance, la préservation et l'équilibre des intérêts. Ainsi, la détermination de la valeur des ressources et l'évaluation des risques se font par la discussion/négociation entre parties prenantes. En garantissant le respect des droits, ce débat implique que le processus de prise de décision est encore plus important que la décision elle-même.

En conséquence de ces grands principes et afin de promouvoir la « bonne gouvernance », il est recommandé de préserver la cohésion entre les parties prenantes et de favoriser les échanges entre-elles ; de bien organiser la représentation de ces parties prenantes ; de les responsabiliser (à côté de l'Etat) ; de donner une place à des indépendants et à des minoritaires (donner une voix aux sans-voix et à ceux qui n'arrivent pas à s'organiser en tant que partie prenante) ; d'avoir des dirigeants indépendants des actionnaires ; de prendre en compte les coûts induits par l'activité de l'entreprise/organisation et non supportés par elle (les externalités négatives), et de développer les partenariats notamment entre l'Etat (en tant que partie prenante) et les entreprises.

### **La question de l'éthique dans la gouvernance partenariale**

L'éthique résulte de l'intention et/ou du degré de réalisation de la reconnaissance et du respect des intérêts des parties prenantes ainsi que de la promotion de la discussion et de la participation à la gouvernance de l'organisation. L'éthique joue ici un rôle important dans la définition des objectifs de chaque partie prenante. Elle suppose notamment :

- Le respect des droits des différentes parties prenantes et la reconnaissance et la hiérarchisation de tous les intérêts en présence. Une opération difficile qui exige le recours à des calculs « rationnels » mais qui implique également, ne serait-ce que du fait de la multiplicité des critères et des intérêts à prendre en compte, des arbitrages éthiques et politiques;
- La définition de règles de prise de parole, d'écoute et de discussion (les lieux, les périodes, les procédures pour un débat « idéal », etc.) et,
- La mise en place de mécanismes, d'institutions et de processus qui permettent aux différentes parties prenantes d'être acteurs de la gouvernance de l'entité concernée.

Le régime coopératif de la gouvernance soulève un certain nombre de difficultés de traitement de la question éthique :

- Peut-on parler d'une éthique commune à des groupes d'intérêt ? Une éthique de l'entreprise ou d'une organisation ? Celle-ci aurait-elle une conscience ? En tant que personne morale, une entreprise a des droits et des devoirs (c'est une société) mais lui attribuer une éthique pourrait relever de la mystification ou de la réification.
- Les intérêts et droits des parties prenantes doivent-ils être respectés pour des raisons stratégiques (économiques) ou éthiques ? Chercher le bien (des parties prenantes) pour le

bien – en soi et pour soi - ou le bien pour la performance (en supposant partir d'une définition consensuelle de ces notions) ?

- Que faire des parties « sans intérêt » (des sans-voix) ?
- Les intérêts des parties prenantes ne correspondent pas forcément à leurs désirs, ni à leur demande, ni à leurs droits, quels rôles relatifs pour la convergence des intérêts, pour le conformisme et pour le leadership dans la structuration des groupes ?
- Comment faire face au risque d'asymétrie et de domination d'un groupe d'intérêt qui peut phagocytter toutes les relations (exemple: les laboratoires pharmaceutiques) ?

## C. La gouvernance publique

La gouvernance publique vise à faire un bon usage de la décision publique et de la démocratie afin de mettre en place un système d'articulation des intérêts des individus, de l'Etat, des organisations de la société civile et des acteurs du marché. Traitant de la gestion des relations entre l'Etat et la société, elle vise à concilier et à coordonner l'intérêt général<sup>28</sup>, les intérêts particuliers et les intérêts collectifs et de créer une configuration cohérente à partir de pouvoirs en réseaux.

La gouvernance publique ne se limite pas à la gouvernance de l'administration et des entreprises publiques. Elle concerne l' « exercice du pouvoir en société » et s'intéresse à l'ensemble des pouvoirs et des intérêts qui agissent au sein de l'Etat en se référant à un intérêt public ou général<sup>29</sup>.

Cet Intérêt Général doit être distingué des intérêts particuliers et des intérêts collectifs (ou communs) des personnes et des structures qui sont supposés le servir. A titre d'exemple, même si les deux groupes sont supposés être au service de l'intérêt général, les intérêts des bureaucrates sont différents de ceux des élus. Bien qu'elles sont supposées converger, leurs contributions à l'intérêt général diffèrent et peuvent même s'opposer.

Enfin, l'intérêt général concerne des intérêts infra et supra étatiques. Cela peut intégrer une dimension historique et temporelle et concerner l'ensemble de la Nation<sup>30</sup>. Cela peut également dépasser les frontières géographiques, culturelles ou politiques pour concerner l'ensemble de l'humanité.

La « bonne gouvernance » consiste alors à « savoir-pouvoir » donner le pouvoir aux citoyens en articulant l'intérêt général, les intérêts collectifs et les intérêts particuliers.

---

<sup>28</sup> Le droit public a recours à la notion d'intérêt public comme traduction juridique de l'intérêt général

<sup>29</sup> La gouvernance renvoie à un nouveau modèle d'exercice du pouvoir en société. Elle implique une visée de participation publique et une vision décentrée du pouvoir, celui-ci n'étant plus la prérogative du seul Etat de droit. C'est le pouvoir en réseau, distribué comme l'est l'information (...) c'est « la coordination efficace quand pouvoir, ressources et information sont vastement distribués » (Alain Létourneau, Les théories de la gouvernance : Pluralité de discours et enjeux éthiques, VertigO – La revue en sciences de l'environnement, Hors-Série 6, décembre 2009)

<sup>30</sup> L'intérêt général ne serait pas celui d'une génération, mais celui de la Nation comme entité historique et comme projection d'un avenir commun. Cette référence à la Nation permet de sortir du carcan administratif de l'Etat et d'envisager la question de la durabilité des intérêts.

Cet intérêt général constitue donc une synthèse et un équilibre acceptable des intérêts qui fonde un ordre considéré comme légitime<sup>31</sup>.

Le cadre théorique de ce régime de gouvernance publique renvoie à plusieurs théories : Théorie de la gouvernementalité ; théorie de la bureaucratie ; nouveau et post nouveau management publique ; théorie des biens communs et des biens publics ; théorie des choix publics ; théories du choix social ; théories de l'action collective ; théories de la séparation des pouvoirs ; etc. Ces théories ont en commun de mettre l'accent sur une rationalité politique. Tout est rapport de pouvoir, et la rationalité elle-même est d'essence politique voire idéologique.

Dans le contexte médical et de la santé, cela concerne notamment les rôles de l'Etat et la mise en œuvre des politiques de santé ; l'articulation entre les différentes politiques publiques (notamment la politique de santé et la politique sociale) ; les rôles et les positionnements des institutions nationales et internationales de santé ; la santé entre intérêt public et intérêts privés (La marchandisation de la santé) ; la démocratie sanitaire ; l'émergence et l'organisation des actions collectives en rapport avec le domaine de la santé ; les conceptions de l'intérêt général, etc.<sup>1</sup>

Six grandes hypothèses structurent cette approche de la gouvernance :

- Toute société développe des conceptions plus ou moins consensuelles et explicites de l'intérêt général. Ces conceptions fédèrent, régulent et légitiment les actions des agents publics et privés<sup>32</sup>.
- Du fait que la société n'est pas réductible à une somme d'individus ou de groupes d'intérêt, l'intérêt général dépasse la somme des intérêts individuels et particuliers.
- L'Intérêt général constitue la finalité, la condition nécessaire, et la source de légitimité de l'intervention de l'Etat. Il constitue donc à la fois une justification et une contrainte pour l'action de l'Etat. Cet intérêt général n'est pas l'intérêt de l'Etat, mais un intérêt pour un Etat<sup>33</sup>.
- S'il ne doit pas et ne peut pas en avoir le monopole, l'Etat est dépositaire et garant de l'intérêt général et opère pour cela la synthèse de l'intérêt général et des intérêts particuliers. Cette synthèse évolue et varie dans l'espace et le temps et implique que l'intérêt général et l'intérêt particulier sont l'affaire aussi bien du public que du privé.
- La sphère publique recouvre des intérêts privés qui peuvent (ou non) la conduire à se mettre au service de l'intérêt général.
- La sphère privée a intérêt à voir émerger et à participer à l'édification d'un intérêt général.

**Cette conception de la gouvernance véhicule un certain nombre de principes liés aux acteurs, aux intérêts en présence, et aux logiques de structuration du système de gouvernance :**

---

31 Conseil d'Etat, Réflexions sur l'intérêt général - Rapport public 1999. Paris

32 Jacques Chevallier remonte la notion d'intérêt général à la rencontre entre la tradition chrétienne (le bien commun) et laïque (la volonté générale).

33 MOOR Pierre, (2005), « Chapitre IV. Intérêts publics et intérêts privés », dans : Pour une théorie micropolitique du droit. Sous la direction de MOOR Pierre. Paris, Presses Universitaires de France, « Les voies du droit », 2005, p. 83-115. URL : <https://www.cairn.info/pour-une-theorie-micropolitique-du-droit-9782130543688-page-83.htm>

## **P1 : La centralité de l'intérêt général**

L'intérêt général est souvent critiqué comme étant « une idéologie de légitimation des formes sociales modernes instituées » (Chevallier, 1978). Cette idéologie permettrait d'effacer les traces des divisions sociales, d'euphémiser les contradictions, de voiler les rapports de domination, de justifier la coopération et d'occulter l'intérêt des personnes par l'objectivité et la pseudo neutralité des institutions. Cette idéologie permet ainsi à l'ordre social de se reproduire et d'assurer la reproduction des rapports de subordination des intérêts<sup>34</sup>.

Mais l'intérêt général est également un moteur - ou alternativement un frein - pour l'action individuelle et collective.

L'intérêt général est donc ambivalent. Il peut être un instrument de domination tout comme il peut être un instrument d'émancipation des individus : Il est à la fois une arme et une contrainte pour les dirigeants (Chevallier, 1978).

La « bonne gouvernance » consiste alors à faire un bon usage de l'intérêt général. D'où la nécessité d'élaborer des mécanismes de définition, de promotion et de défense de ce qui serait le « bon » intérêt général. Celui-ci est défini par – et pour- les citoyens à travers des mécanismes de participation, d'agrégation des intérêts et des choix ainsi que de désignation de représentants légitimes (élections, référendum, consultations, etc.). Il exige la reconnaissance – qui implique la prise en compte et le respect - et le dépassement des intérêts particuliers ainsi que l'organisation et le développement des libertés publiques et privées, négatives et positives, formelles et réelles (notamment la liberté d'organiser, de représenter et d'exprimer les intérêts).

## **P2 : L'emboîtement des intérêts**

Cet emboîtement est hiérarchique (ou vertical), horizontal et territorial ou sectoriel<sup>35</sup> :

- L'emboîtement verticale ou hiérarchique des intérêts implique que les intérêts particuliers, les intérêts collectifs et l'intérêt général forment un système dans lequel l'intérêt général, c'est-à-dire l'intérêt de la société, constitue la clef de voûte<sup>36</sup>. Ce système peut avoir un fonctionnement paradoxal : Les intérêts s'articulent les uns aux autres, se complètent et s'emboîtent de façon hiérarchique, mais ils peuvent également s'opposer, se concurrencer, se limiter mutuellement, ou se pervertir et se corrompre.
- L'emboîtement horizontal des intérêts : permettant l'émergence de mouvements collectifs, cet emboîtement signifie que la société n'est pas une masse inerte ou une addition d'atomes désagrégés, mais une entité vivante qui recouvre un ensemble de mouvements plus ou moins synchronisés, coordonnés, désarticulés ou opposés. Les actions collectives qui traversent cette société et agrègent les intérêts supposent d'une part, l'existence d'un intérêt collectif et d'autre

---

34 Jacques CHEVALLIER, (19787), « Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général », in CURAPP (éd.), Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général, Paris : PUF, 1978, p. 11.

35 Harold Kobina Gaba. (2020), Les intérêts général, collectif et individuel : coexistence, opposition formelle, dynamique interne, interaction, interdépendance et complémentarité. Revue de la Recherche Juridique - Droit prospectif, 2020, 2019-3, pp.1055-1120. fahal-02398967f

<sup>36</sup> « C'est en fonction de l'intérêt général que l'on qualifie un intérêt de particulier ou de collectif. C'est au nom de l'intérêt général que la loi promeut et protège des intérêts particuliers ou des intérêts communs. À l'inverse l'intérêt général ne peut être conçu et défini qu'en regard aux intérêts particuliers et intérêts communs, sinon il n'aurait pas de sens » (Harold Kobina Gaba, 2020)

part, la prise de conscience de celui-ci. Les mouvements collectifs qui en résultent construisent, donnent à voir et dépendent d'un intérêt commun qui se situe alors entre l'intérêt personnel et l'intérêt général. L'efficacité de cet emboîtement horizontal des intérêts dépend du coût de la coordination et du coût de la participation à l'action collective (comparé à son efficacité marginale). L'action collective en faveur d'un intérêt commun est d'autant plus difficile qu'il y a une possibilité d'adopter un comportement de passager clandestin (profiter des bénéfices d'une action sans participation à ses coûts), qu'il y a une fragmentation des groupes latents et des possibilités de défection du groupe.

- L'emboîtement territorial et sectoriel des intérêts : Le principe de subsidiarité implique une articulation des niveaux de décision de façon à ce que celles-ci se prennent au plus près des citoyens concernés. Cette décentralisation et cet éclatement par des déclinaisons territoriales et sectorielles de l'intérêt général, conduisent à une gouvernance multiniveaux en fonction des besoins sociaux.

### **P3 : La pluralité des rôles de l'Etat dans la définition et la défense de l'intérêt général.**

Ces rôles renvoient aux fonctions que l'Etat est appelé à assumer et donnent lieu à une action publique qui est généralement soumise aux critères de la légalité, de la légitimité et de l'efficacité.

Les fonctions dominantes attribuées à l'Etat (qui résultent des demandes sociales les plus fortes et non pas forcément les plus pertinentes) déterminent les interactions, l'équilibre et la cohérence entre l'intérêt général, les intérêts collectifs et les intérêts personnels. Cette fonction - et cet équilibre - varie dans l'espace et le temps. C'est ainsi que l'occident a vu l'émergence, depuis le début du XIXe siècle, de tâches étatiques nouvelles qui sont venues se sédimenter les unes par rapport aux autres<sup>37</sup> :

- Dans une première phase libérale, l'intérêt général consistait essentiellement à ce que les intérêts particuliers puissent librement se réaliser en dehors de toute forme de domination ou de déterminisme (clérical, aristocratique ou bourgeois). Conformément à la conception révolutionnaire des droits de l'Homme, les corporations et l'Etat devaient s'abstenir d'intervenir afin de garantir les libertés individuelles formelles (les corporations et les « corps intermédiaires » avaient ainsi été interdits par la Révolution Française) ;
- Dans une deuxième phase et niveau de stratification, l'intérêt général a progressivement évolué sous la pression du marxisme et de l'émergence d'une demande politique et sociale d'un Etat capable de favoriser les groupes sociaux les plus vulnérables. Un Etat – devenu providence - qui interviendra « positivement » par le biais de politiques sociales permettant le développement des libertés réelles - et non seulement des libertés formelles - des individus;
- Dans une troisième phase et niveau de stratification, l'intérêt général consiste à faire face à l'éclatement de la société en coordonnant des volontés autonomes et en les responsabilisant. La différenciation et la complexité sociales, la diversification et la parcellisation des intérêts particuliers, ont fait en sorte qu'aucune autorité ne peut plus prétendre avoir le monopole de

---

<sup>37</sup> MOOR Pierre, (2005), « Chapitre IV. Intérêts publics et intérêts privés », dans : Pour une théorie micropolitique du droit. Sous la direction de MOOR Pierre. Paris, Presses Universitaires de France, « Les voies du droit », 2005, p. 83-115. URL : <https://www.cairn.info/pour-une-theorie-micropolitique-du-droit--9782130543688-page-83.htm>

l'intérêt général. Cette phase correspond à une remise en cause de la vision unitaire de l'intérêt général.

Faute d'objectifs précis et consensuels et du fait des multiples contraintes sur les moyens, l'action publique est de moins en moins légitimée par l'intérêt général et de plus en plus soumise à l'impératif de l'efficacité dans ses réponses aux besoins de la société. Il s'agira alors de minimiser le coût du pouvoir et de ses usages pour la société. Ceci passe le plus souvent (dans la doctrine libérale) par la recherche d'un équilibre entre l'efficacité du marché et les impératifs d'intérêt général. Ceci passe également par une réduction du poids de l'Etat et des dépenses publiques et le recours aux recettes de gestion du privé. Ceci exige enfin, une difficile évaluation des politiques publiques qui prenne en compte l'ensemble des intérêts qui leur sont liés.

D'autre part, et en cas de besoin, l'Etat continue à bénéficier de la possibilité de recourir à la contrainte, à la puissance publique et au « monopole de la violence légitime ». Ce recours suppose une autorité suffisamment forte et qui tire sa force de l'intérêt général. Mais cet intérêt général ne saurait s'imposer aux intérêts particuliers, ni émerger de leurs interactions, que s'il est adossé à une autorité – devenue de régulation - forte. La crise de l'autorité est ainsi une crise de l'intérêt général, et c'est à la « bonne gouvernance publique » d'essayer de casser ce cercle vicieux.

L'Etat a également recours à des « technologies préventives du pouvoir » (Foucault) qui reposent sur la légitimité tout autant qu'ils permettent de la consolider. Selon le cas, cela peut notamment le conduire à la restriction de l'exercice de certains droits et libertés individuelles fondamentales<sup>38</sup>, et à l'implication du secteur privé, de la société civile et des citoyens dans la prise de décision publique.

## **Recommandations et principes d'une bonne gouvernance publique**

Ces intérêts en présence et ces logiques de structuration du champ de la gouvernance publique, conduisent à faire trois grandes recommandations susceptibles d'induire des comportements sociaux et bureaucratiques conformes à l'intérêt général ou du moins qui ne lui portent pas atteinte et de promouvoir ainsi la « bonne gouvernance ».

### **Développer une gestion active et proactive des intérêts**

Pour cela, il est tout d'abord nécessaire de distinguer l'intérêt privé, de l'intérêt commun/collectif et général et de réguler leurs interactions de façon à garantir les libertés individuelles et collectives en assurant l'équilibre, la cohérence et l'efficacité du système d'intérêts.

Verticalement, il s'agit de dynamiser l'articulation hiérarchique de ces intérêts et de faire coïncider les volontés particulières, collectives ou communes avec l'intérêt général. L'Etat et les institutions publiques doivent alors non seulement bien incarner la « volonté générale » mais la concilier avec les « volontés individuelles ». Ils s'engagent ainsi à répondre à ces volontés individuelles (qu'elles relèvent de considérations égoïstes ou altruistes) et veillent au respect mutuel des droits et des intérêts des « majorités », des « minorités » et de tous ceux qui n'arrivent pas à s'organiser ou à rendre leurs intérêts visibles.

---

<sup>38</sup> Le droit de propriété et la liberté d'entreprendre, le principe d'égalité et celui de sécurité juridique

Cette articulation hiérarchique suppose d'éviter autant l'idéologie des Intérêts privés totalement émancipés de l'intérêt général, que celle de ce même intérêt général en rupture d'avec les intérêts privés : l'articulation des uns aux autres est nécessaire à l'existence et à l'évolution de ces deux formes d'intérêts et s'opère au travers de l'émergence et du développement d'intérêts communs. Tout en étant un principe de bonne gouvernance, cette articulation n'est jamais parfaite et crée des frictions et des conflits notamment entre les intérêts catégoriels ou communs et ceux privés. L'harmonisation de ces intérêts exige alors de mobiliser d'autres registres en faisant recours à des valeurs communes.

Horizontalement, il s'agit de lever les obstacles à l'action collective, à la cohésion des intérêts, à la participation et à la coopération des entités concernées, de façon à ce que les intérêts collectifs soient orientés et régulés par l'intérêt général. Cet emboîtement horizontal des intérêts est d'autant plus important que la participation s'est imposée comme réponse à la crise de la représentation et que désormais, l'intérêt général est de plus en plus le résultat d'une co-construction. Exigeant un minimum d'intérêts communs, cette co-construction qui respecte la liberté des individus et préserve leurs intérêts particuliers face aux risques d'hégémonie des collectifs, est une forme d'intérêt général en soi.

Afin de réussir une gestion active des intérêts assurant la cohérence de ce double emboîtement, il est nécessaire de bien connaître les intérêts en présence ; de mettre en place des instances d'arbitrage des éventuels conflits entre intérêts ainsi que des instances d'investigation et de lutte contre les conflits d'intérêt ; d'élargir les possibilités de porter une action en justice pour défendre un intérêt commun ou l'intérêt général, et de veiller à ce que la protection juridique des intérêts soit efficace sans pour autant que cela ne conduise à les figer ni à créer des rentes de situation.

**Consolider la légitimité démocratique du système de gouvernement et des institutions chargés d'élaborer les lois, de définir et de défendre l'intérêt général.**

Cette légitimité démocratique est notamment basée sur la séparation et l'équilibre des pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) ainsi que sur la spécialisation, la coopération et la rivalité-émulation entre les différentes fonctions et organes de l'Etat en matière de prise en charge, de définition et de défense de l'intérêt général.

La définition et la défense de l'intérêt général émergent des interactions, de la coopération et de la rivalité (pour la définition et la défense de ce même intérêt général), entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ainsi que des interactions entre intérêts particuliers et intérêts communs. Schématiquement, le législateur définit l'intérêt général ainsi que l'ensemble des intérêts potentiellement actifs; l'exécutif sert ces intérêts; le judiciaire défend et arbitre les intérêts. En réalité, chaque pouvoir s'approprie les intérêts et a son propre mot à dire ainsi que sa propre conception de la définition et de la défense de l'intérêt général. Les «territoires » de ces pouvoirs se chevauchent et il faudrait les délimiter en tenant compte de l'intérêt général.

**Mettre en place des procédures de sélection/élection et d'incitation des dirigeants et un cadre d'évaluation et de redevabilité de leurs actions qui garantissent que leurs intérêts personnels soient reconnus et ne prennent pas le dessus sur l'intérêt général**

La légalité des procédures d'élection des dirigeants et la légitimité liée aux valeurs éthiques qui président à leurs actions, constituent les fondements d'une gouvernance publique démocratique. Ces procédures et ces valeurs devraient constituer des garde-fous contre l'incompétence ou l'opportunisme des représentants des groupes ou de ceux qui parlent en leur noms (intellectuels, médias, partis, etc.).

En vue de défendre efficacement l'intérêt général, ces dirigeants devraient avoir une vaste culture générale en sus des expertises sectorielles ou locales. De même, et afin de faire face aux risques d'opportunisme, il faudrait qu'à tout moment, il soit possible de sanctionner et de retirer le pouvoir aux gouvernants. Les principes de mérite et de juste rémunération viennent ici compléter – et équilibrer – ceux de responsabilité, de redevabilité et de juste sanction.

## **La question de l'éthique dans la gouvernance publique**

L'éthique renvoie aux dilemmes, valeurs, normes et principes qui structurent les choix individuels et collectifs dans le cadre d'un régime de gouvernance publique. Ces choix sont associés à la recherche de différents équilibres et ordres (social, économique, politique, environnemental, etc.) par la création d'une convergence et d'un renforcement mutuel entre l'intérêt général, les intérêts collectifs ou communs et les intérêts individuels ou particuliers dans chacun de ces domaines.

L'éthique intervient de différentes façons dans la gouvernance publique. Nous distinguons sept principales fonctions : l'éthique comme quête de justice ; L'éthique comme ensemble de valeurs individuelles ; L'éthique comme norme publique ; L'éthique comme forme de réflexion critique ; La réflexion éthique comme préalable aux arbitrages politiques ; La réflexion éthique comme condition de prise en charge de l'ambivalence de l'intérêt général, et L'éthique comme ensemble de dispositifs visant à éviter les risques de dérives et d'abus de la gouvernance publique

### **L'éthique comme quête de justice.**

La justice constitue une valeur fondamentale pour la définition et la défense des intérêts. En effet, c'est au prisme de la justice – et souvent en ayant recours à des décisions de justice- qu'un intérêt général (ou « supérieur ») est invoqué pour restreindre un droit fondamental. Et c'est également au nom de la quête de justice que cette restriction doit-être contestable. Par ailleurs, la justice est également centrale dans le traitement réservé aux intérêts particuliers et aux intérêts communs (en termes de protection, de possibilités d'organisation, de moyens mobilisés, etc.). Enfin, le « monopole de la violence légitime » qui consiste à ce que la puissance de l'Etat se substitue à la violence privée, se fait également au nom de l'intérêt général. L'élimination de la violence n'est possible que si « les membres de la société acceptent d'en réserver l'usage exclusif à l'appareil d'Etat, parce qu'ils croient en la légitimité de son autorité ».

### **L'éthique comme ensemble de valeurs individuelles**

Il s'agit d'une éthique individuelle (ou privée) basée sur les valeurs de solidarité, d'empathie, de débat, de participation, de responsabilité et de redevabilité. Cette éthique constitue une sorte de garde-fou pour que l'intérêt particulier ne se dégrade pas en simple égoïsme et qu'il intègre une dimension d'altérité ou du moins d'engagement responsable envers un intérêt supérieur ou général. Ceci suppose la capacité pour chacun de prendre de la distance avec ses propres intérêts (Rapport du Conseil d'Etat, 1999) ainsi qu'une discussion continue des fins considérées comme étant d'intérêt

général. Cette association des citoyens à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions qui les concernent, permet de renforcer la légitimité des choix opérés. Le Rapport du Conseil d'Etat français (1999), note que « c'est dans une éthique de la responsabilité que pourront être recherchées les initiatives, notamment dans l'ordre de l'éducation, propres à encourager des citoyens libres à se réapproprier les valeurs de solidarité, ciment du bien vivre ensemble de la société ».

**L'éthique comme norme publique : Une « éthique publique » qui repose notamment sur l'Intégrité et l'exemplarité du personnel politique/publique.**

Par « intégrité publique », on entend « la conformité et l'adhésion sans faille à une communauté de valeurs, de principes et de normes éthiques aux fins de protéger l'intérêt général contre les intérêts privés et de lui accorder la priorité sur ces derniers au sein du secteur public. »<sup>39</sup> Cette adhésion concerne en premier lieu les dirigeants ainsi que l'ensemble de la sphère publique et citoyenne.

Si les dirigeants sont censés agir au nom du groupe institué et pour « le plus grand bien de tous », il faudrait se garder de considérer qu'ils n'ont pas d'intérêts personnels et, de façon plus pragmatique et réaliste, s'assurer que leur intérêt est de se mettre entièrement au service de l'intérêt général et de l'intérêt commun. De façon plus large, la sphère publique toute entière devrait adhérer au « culte du service public » et les intérêts personnels ainsi que les intérêts communs, devraient avoir le « sens » de l'intérêt général. Cette nécessaire appropriation de l'intérêt général par le grand public et par différents groupes d'intérêt, devrait se faire sans excès, ni dérives, sans instrumentalisation ni tentatives de monopolisation de celui-ci.

L'engagement responsable (et éthique) en faveur de l'éthique publique et de l'éthique individuelle ou privée, implique qu'en plus de la régulation qui concerne le court terme, les dirigeants s'occupent du long terme par l'éducation, la formation et le soutien aux citoyens et aux institutions. Dans cette pédagogie de l'éthique publique et privée, les représentants et les défenseurs de l'intérêt général doivent faire preuve d'exemplarité.

**L'éthique comme forme de réflexion critique pour désidéologiser l'intérêt général**

La connaissance des intérêts vise la reconnaissance des individus et des groupes qui les incarnent et non leur instrumentalisation ou assujettissement. Afin de ne pas en faire un instrument de contrôle au service de quelques intérêts, et de fonder un intérêt général démocratique, la connaissance épistémique devrait être conjuguée avec une reconnaissance sociale et politique des intérêts. Le droit exprime cette jonction entre la connaissance et la reconnaissance. Par ailleurs, le devoir – moral et parfois légal- d'engagement en faveur de l'intérêt général, devrait être doublé d'un devoir de vigilance critique des citoyens. En effet, autant il est nécessaire – ne serait-ce que d'un point de vue éthique et politique - d'éviter ou de désamorcer l'usage idéologique de l'intérêt général, autant il est important de promouvoir la liberté d'expression et l'esprit critique face à ce qu'il est convenu d'appeler intérêt général et face également à l'ensemble des intérêts en présence.

Ramené aux représentants de l'Etat, cet esprit critique exige notamment de se départir de l'idée que l'administration connaît mieux les intérêts des « usagers », « clients » et « citoyens » que ces citoyens eux-mêmes.

---

<sup>39</sup> OCDE, Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique [OECD/LEGAL/0435], <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommandation-integrite-publique.pdf>, 2017.

## **La réflexion éthique comme préalable aux arbitrages politiques liés à l'intérêt général**

La gouvernance publique impose des arbitrages politiques qui prennent en compte le pouvoir des acteurs, mais également les limites et les frontières à donner à la variable pouvoir dans la prise de décision. Ces limites et ces frontières ne peuvent être résolues qu'en ayant recours à des considérations éthiques. Ainsi, alors que les arbitrages entre intérêts sont généralement de nature politique, les dilemmes qui sous-tendent ces arbitrages sont éthiques et seule une conception éthique – et non seulement politique – du pouvoir, permet d'envisager l'intérêt général comme autre chose que l'intérêt du plus fort.

Plusieurs questions permettent de structurer cette réflexion éthique préalable aux arbitrages politiques :

- Quels rôles jouent les intérêts particuliers dans l'intérêt général ? Dans une conception libérale, la coïncidence entre l'intérêt général et les intérêts particuliers est basée sur la concurrence et sur l'égoïsme : plus les intérêts particuliers sont en concurrence, moins ils s'occupent de l'intérêt général et plus celui-ci serait servi.
- Afin de défendre l'intérêt général, il faudrait nécessairement passer par des intérêts particuliers et des intérêts communs. Mais comment faire en sorte que ceux-ci ne se substituent pas au premier ?
- L'intérêt général peut coïncider avec certains intérêts particuliers et il peut également exiger de mobiliser et de favoriser certains intérêts particuliers, mais cet intérêt particulier peut-il n'avoir pour finalité que lui-même? Les individus sont-ils mus uniquement par leurs intérêts particuliers? Quel est la part de l'égoïsme dans cet intérêt particulier ? Cet égoïsme prend-il en compte des considérations éthiques (des formes d'altruisme ou autre)?
- Si seul le ministère public est habilité à défendre l'intérêt général, comment faire en sorte que les individus ne s'en détournent pas?
- L'Etat a le devoir de défendre et d'être le garant de l'intérêt général, d'assurer l'ordre dans la société et de poursuivre toute atteinte à celui-ci, mais il ne doit ni ne peut monopoliser cette fonction. Comment s'autolimiter? Quelle « dose » de concurrence et quels « concurrents » -en matière de défense de l'intérêt général- accepter de façon à éviter le désordre public? Quelle concurrence entre les organes politiques et l'administration pour la conception et l'imposition de l'intérêt général?
- Si l'ordre public et l'intérêt général ont éclaté, comment maintenir un minimum de cohérence ? Comment reconnaître l'existence d'un type d'intérêt sans remettre en cause la dynamique du système ?
- L'intérêt commun doit prendre en compte les intérêts particuliers et l'intérêt général, sans se réduire aux premiers ni prétendre se confondre ou monopoliser le second. Comment faire émerger un intérêt commun qui soit au service des intérêts particuliers et de l'intérêt général sans en contrepartie s'en servir ?
- Si la protection juridique des intérêts est nécessaire, comment faire en sorte que cette protection ne remette pas en cause la fondation et l'interdépendance du système des intérêts ?

## **La réflexion éthique comme condition de prise en charge de l'ambivalence de l'intérêt général**

L'ambivalence de l'intérêt général impose de trouver des équilibres et des réponses cohérentes aux dilemmes politiques qui structurent les choix et les décisions éthiques. Ces dilemmes et les tensions

qu'ils provoquent, imposent une forme d'ambidextrie institutionnelle et organisationnelle et sont la source de dynamiques de changement. À titre d'exemple, il s'agit notamment des équilibres et des tensions entre :

- Le besoin de changement et d'innovation, et celui de la continuité et de l'exploitation ;
- Le nécessaire engagement en faveur de l'intérêt général et la critique de celui-ci ;
- L'action par le truchement des lois et des législations et la responsabilisation des acteurs par leur émancipation au travers d'engagements volontaires ;
- L'émancipation des décideurs et des citoyens et le contrôle de ceux-ci ;
- La concurrence/rivalité entre organes de l'Etat et acteurs de la société et la coopération en faveur de l'intérêt général ;
- L'appropriation de l'intérêt général ou de l'intérêt commun et leur instrumentalisation ;
- La protection juridique des intérêts et leur fossilisation par la création de rentes ;
- La contrainte par la loi et la soumission passive aux règles et l'adhésion volontariste<sup>40</sup> ;
- La connaissance épistémologique et méthodologique des intérêts et leur reconnaissance politique et sociale ;
- L'équilibre entre les intérêts et leur hiérarchisation ;
- La séparation des pouvoirs et leur collaboration.

### **L'éthique comme ensemble de dispositifs visant à éviter les risques de dérives et d'abus de la gouvernance publique**

Il s'agit principalement d'éviter les :

- Conflits d'intérêt : Ces conflits peuvent avoir lieu entre les acteurs qui se prévalent de l'intérêt commun, des intérêts particuliers et de l'intérêt général et à l'intérieur de chaque catégorie d'acteurs. Il s'agit d'éviter non seulement les conflits d'intérêt, mais le doute et tout ce qui pourrait laisser croire qu'il pourrait y avoir un conflit d'intérêt. Dans ce même ordre d'idées, la limitation d'un intérêt devrait se faire clairement et de façon transparente au nom d'autres intérêts connus de tous.
- Le corporatisme et les risques de détournement des intérêts : L'autorisation donnée à certains groupes de défendre des intérêts communs doit se faire en fonction de l'intérêt général.
- L'opportunisme et les risques d'instrumentalisation des intérêts.
- Les incohérences : L'Intérêt général peut prendre des formes variées dans l'espace et le temps. Ceci introduit une relativité et un risque de contradiction des postures éthiques.

---

<sup>40</sup> Il s'agit de constater les limites voire l'impuissance de la voie législative: « on ne réveille pas les énergies par voie législative. Ce n'est pas par la contrainte que des individus porteurs de droits -et attachés à leur sauvegarde- seront amenés à se comporter en citoyens (Rapport du Conseil d'Etat, 1999)

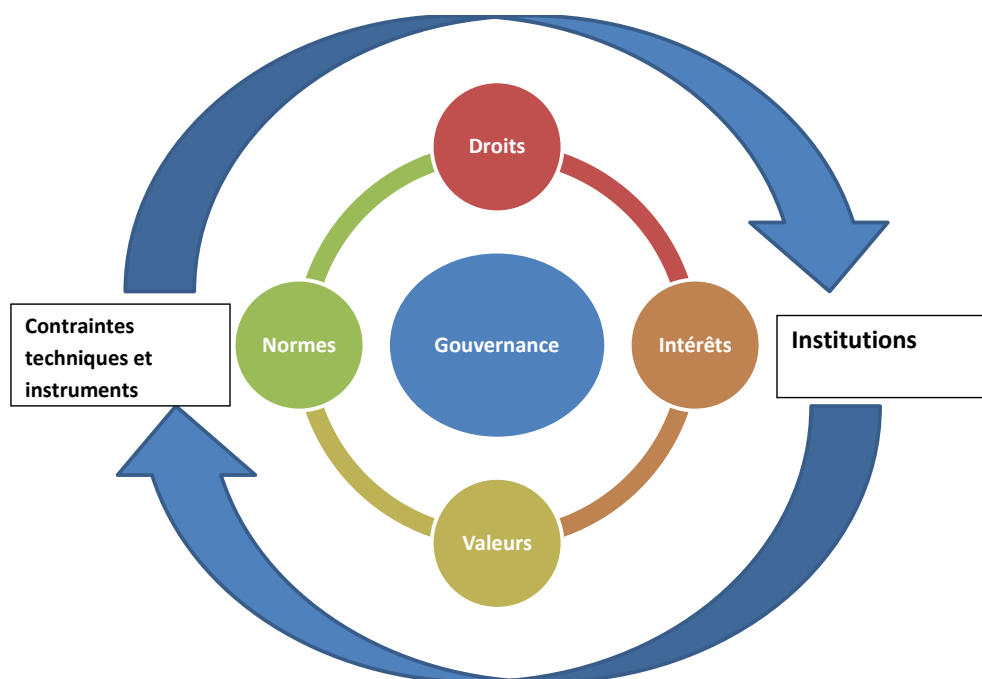
## Tentative de synthèse: le modèle CPG

En reprenant la métaphore du jeu qui est au cœur des approches néo-institutionnelles, nous considérons que la gouvernance est un système d'articulation et de transformation des intérêts. Ce système implique des « joueurs » et exige des « règles du jeu ». Les « joueurs » en question - ou les parties prenantes - peuvent être de différente nature et avoir différentes identités : l'État avec ces différents démembrements et niveaux d'organisation (administration, autorités, etc.) ; les organisations (à but lucratif ou non lucratif ; petites et grandes entreprises, etc.) ; les mouvements (sociaux, syndicaux, politiques, etc., planifiés ou spontanés) ; les groupes sociaux (classes sociales, communautés, élites ; propriétaires, exclus, générations futures, corporations ; etc.) ; les acteurs internationaux (partenaires, alliances, voisins, etc.).

Les « règles du jeu » sont des institutions économiques, politiques ou sociales qui recouvrent notamment les textes législatifs ou réglementaires (lois, procédures, conventions, accords) ; les traditions et normes de comportements (valeurs, standards et normes nationales ou internationales) ; les réglementations (qui traitent du fonctionnement ordinaire des organisations, des situations de crise ; des procédures de résolution des conflits, etc.)

Si elle dépend de contraintes techniques, l'articulation des intérêts est fondamentalement une question de pouvoir et de savoir politique.

**Figure 1** : La gouvernance comme système de traduction des intérêts, des valeurs, des normes et des droits



En permettant des traductions, des combinaisons et des transitions entre intérêts, valeurs, normes et droits, la gouvernance évolue et se différencie au grès des institutions et des

instruments et contraintes techniques en présence. Si chaque approche privilégie certains principes, la mise en œuvre de la bonne gouvernance ne saurait donc être standardisée.

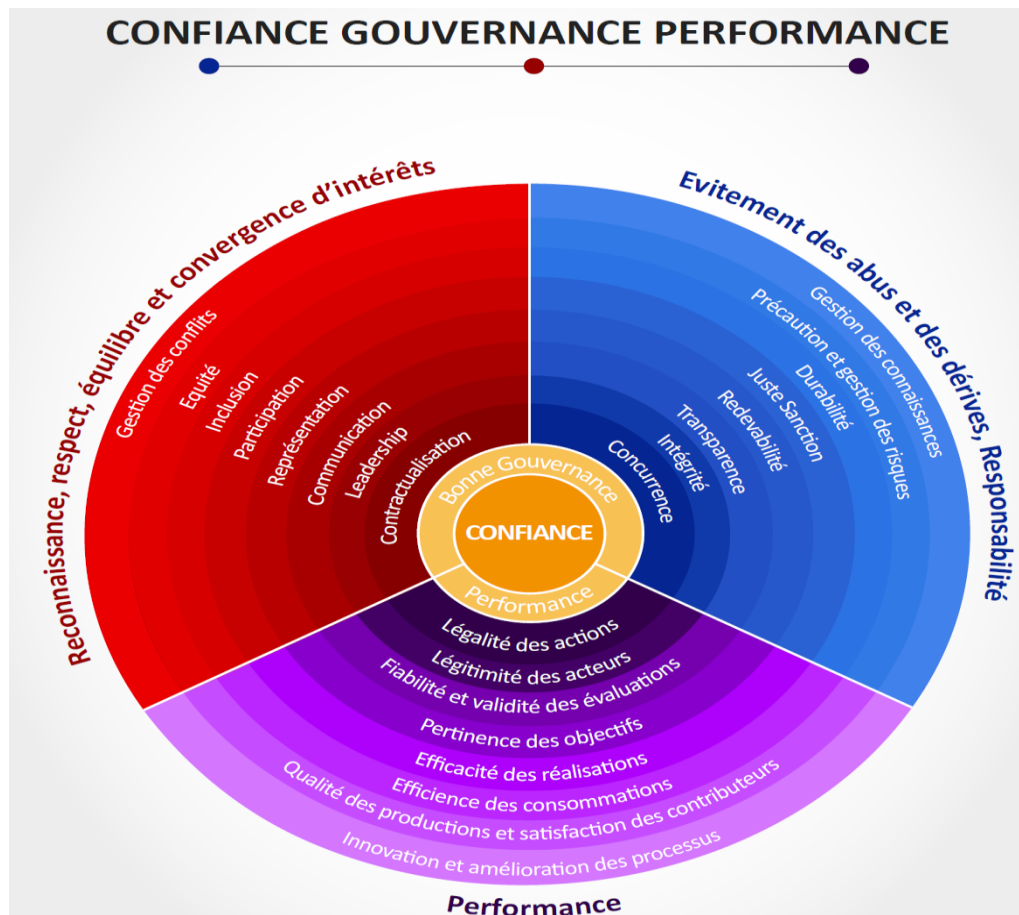
La « bonne gouvernance » renvoi alors à un ensemble de principes permettant de consolider le système de gouvernance et de créer de la confiance dans et par le processus de définition, de défense et de transformation des intérêts, des valeurs, des normes et des droits en présence. Ceci implique notamment de :

- Reconnaître, respecter, équilibrer et faire converger les intérêts des différentes parties prenantes ;
- Éviter les dérives involontaires et les abus volontaires de pouvoir de la part des dirigeants ou de toute autre partie prenante.

Ces principes articulent l'éthique, la morale et le droit et font de la confiance la valeur centrale dans les différentes approches et formes de gouvernance.

Notre modèle CGP (Confiance-Gouvernance-performance) reprend l'ensemble de ces finalités et détaille les principes qui permettent de les concrétiser par des actions, des décisions, des législations, ou autre qui dépendent du contexte précis.

**Figure 2 :** Modèle CGP Confiance-Gouvernance-Performance des principes de la bonne gouvernance



### **III- Gouvernance, dérives éthiques et risques de dérives de l'éthique**

Notre modèle CGP montre que l'éthique est tout à la fois un principe de gouvernance (lié à l'intégrité des dirigeants et des différentes parties prenantes) ; une réflexion et un ensemble de pratiques qui devraient accompagner la mise en œuvre des différents principes du système de bonne gouvernance, et un recours afin de résoudre les éventuels conflits entre les actions découlant de la mise en œuvre de ces différents principes de gouvernance.

L'exploration des relations entre la « bonne gouvernance » et l'éthique nous conduit à poser deux grandes questions:

- Est-ce que l'éthique des dirigeants garantit la « bonne gouvernance » ?
- Est-ce que la « bonne gouvernance » est une garantie de comportements éthiques ?

#### **A. L'éthique des dirigeants est-elle une garantie de « bonne gouvernance »?**

Il s'agit de savoir si l'éthique doit « gouverner la gouvernance » et si elle garantit ou du moins contribue, à la « bonne gouvernance » ? Alternativement, l'éthique est-elle un instrument de gestion, ou bien doit-on mettre la gestion au service de l'éthique ?

En reprenant les définitions que nous avons adoptées, la question peut être formulée autrement : la vertu des dirigeants, leurs « bonnes intentions », les conséquences considérées comme « positives » de leurs actions, sont-elles une garantie de l'absence de dérives ou d'abus des pouvoirs et de la reconnaissance et la convergence des intérêts des parties prenantes ?

La réponse à cette question est moins évidente qu'il n'y paraît. En effet, plutôt que de raisonnements linéaires, manichéens et de court terme, l'éthique procède d'une pensée complexe et ouverte aux paradoxes.

Si on se positionne dans une conception conséquentialiste ou utilitariste de l'éthique, nous pouvons distinguer des situations où de « mauvaises actions » - par exemple le choix de ne pas se conformer aux valeurs de la « bonne gouvernance » - peuvent avoir de « bonnes conséquences ». Nous pouvons également imaginer des situations inverses où le recours à de « mauvais choix éthiques » permet de développer une certaine forme de « bonne gouvernance ».

La première situation se présente lorsque les choix éthiques d'un individu peuvent le conduire à se soustraire à une injonction présentée comme « devoir » ou à refuser d'obéir à des décisions qui tentent de se donner une légitimité en ayant recours à l'étiquette « bonne gouvernance ». Dans l'éthique de la responsabilité, un individu doit refuser de respecter un code d'éthique ou d'obéir à des « principes de bonne gouvernance » si les conséquences de ce respect ou de cette obéissance risquent d'être mauvaises pour la communauté. La bonne gouvernance peut avoir de mauvaises conséquences lorsque notamment elle est réduite à un seul régime, ou à quelques principes ou encore lorsqu'elle est confondue avec des recettes décontextualisées.

La deuxième situation est propre à l'approche concurrentielle et corporative de la gouvernance. À titre d'exemple, Adam Smith rappelle que « nous ne nous adressons pas à l'humanité des marchands, mais à leur égoïsme ». Dans sa « Fable des abeilles », Bernard Mandeville explique comment les vices privés sont la source des bienfaits publics. Plus récemment, Ayn Rand défend la « vertu d'égoïsme »<sup>41</sup>. Sur un plan qui rappelle plus directement l'exercice du pouvoir par les gouvernants, Machiavel oppose l'éthique utilitariste du Prince à l'éthique axiologique. Savoir sacrifier l'éthique ou alors se servir d'une éthique utilitariste, serait la principale caractéristique du bon prince. Celui-ci devrait savoir utiliser le « mal » (la violence, la ruse, le mensonge, la peur, la manipulation), pour réaliser le « bien » de la cité (ce qui serait l'objectif d'une bonne gouvernance).

D'autre part, des choix qui se voudraient éthiques ne sont pas toujours performants et peuvent avoir des conséquences néfastes (« L'enfer est pavé de bonnes intentions »). De même, des entorses à des valeurs éthiques de court terme, pourraient être admises voire recherchées pour des raisons politiques ou éthiques de plus long terme. A titre d'exemple, et durant la crise du COVID, les « éthiciens » et les médecins ont accepté une entorse manifeste au principe de « consentement libre et éclairé » des citoyens afin d'accélérer leur vaccination.

Si on adopte une conception déontologique de l'éthique, on se rend compte que les « bonnes intentions », l'engagement ou la volonté d'éthique ne suffisent pas à garantir une « bonne gouvernance » et risquent même de se retourner contre elle. Ceci est notamment le cas s'il n'y a pas de prise en compte du contexte de l'action, ou en cas d'instrumentalisation de l'éthique.

S'agissant de la prise en compte du contexte, on peut se demander s'il est possible de défendre durablement un positionnement éthique sans les moyens, la reconnaissance et le soutien nécessaires? L'éthique est relative à un contexte et il faudrait éviter les recettes déconnectées. À titre d'exemple, si le principe d'une participation des citoyens à une décision est retenu, encore faut-il prendre en compte les caractéristiques et les demandes réelles de ceux-ci. L'éthique du dirigeant peut-elle être pensée indépendamment de celle des citoyens? Comment obtenir un « consentement libre et éclairé » des citoyens dans un pays où un pourcentage relativement important de la population est analphabète? Comment être responsable tout seul ou dans un système qui donne une prime à l'irresponsabilité et aux passagers clandestins? Un dirigeant honnête qui, en refusant de concéder un pot-de-vin dans un environnement caractérisé par une corruption systémique et qui, faisant cela, condamnerait son entreprise et des emplois à la disparition, est-il « éthique »? Si l'éthique vise l'émancipation des individus, encore faut-il rappeler que la liberté n'est pas que formelle, qu'elle fait appel à d'autres valeurs et qu'elle suppose de plus en plus des compétences pratiques et un enracinement dans le réel.

S'agissant de l'instrumentalisation de l'éthique, nous distinguons dix principaux risques de dérives qui découlent soit de mauvaises approches soit de la confusion entre l'éthique et des notions proches :

- Le paternalisme : ceci est le cas lorsque des « chargés de l'éthique » se croient autorisés à définir ou à influencer des décisions ou des comportements dans des situations problématiques. Cette façon de conduire ou d'orienter des personnes vers le bien en général ou vers leur propre bien particulier, débouche très souvent sur des formes d'infantilisation. Face à des individus qui

---

<sup>41</sup> Ayn Rand, La Vertu d'Égoïsme-traduction de Alain Laurent, Marc Meunier Les Belles Lettres, 2008.

subissent les conséquences d'un problème ou qui affrontent des dilemmes, on considère qu'ils font eux-mêmes partie du problème et on s'évertue à vouloir faire leur bien malgré eux, voire sans eux (d'où la proposition de Ruwen Ogien d'une éthique minimale libérale fondée sur un petit nombre de principes dont notamment celui de non-nuisance)<sup>42</sup>.

- Les bons sentiments : cette confusion conduit à traiter des problèmes éminemment politiques avec un « supplément d'âme ». La moralisation devient une sorte de maquillage ou d'alibi pour l'exercice du pouvoir. Dans d'autres cas, on invoque les valeurs pour justifier l'inaction ou la démission. C'est parfois pour défendre une pseudo vertu morale, qu'on déserte la responsabilité de l'action et qu'on refuse de s'impliquer pour ne pas prendre le risque d'avoir les « mains sales ».
- Le consensus mou et la moyennisation: l'éthique serait la libre adhésion à une norme comprise comme la moyenne des attitudes et des comportements ou la position la plus accommodante. Pouvant reposer sur des sondages d'opinion, cette moyennisation est le principal risque des tentatives de « programmation algorithmique » de l'éthique.
- La manipulation : tout comme pour la RSE<sup>43</sup>, les discours et autres chartes éthiques peuvent servir un « social », un « moral » ou un « green » « washing » et devenir soit un argument commercial, soit une technique de gestion des ressources humaines et de maîtrise des coûts en façonnant les demandes sociales. L'éthique des « bonnes mœurs » et de la « rectitude morale », c'est souvent celle de l'ordre dominant, celle qui permet la perpétuation de relations de pouvoir encastrés dans des systèmes de gouvernance.
- La contemplation philosophique et l'intellectualisme : voulant rompre avec la morale des « masses populaires » ; déracinée et décontextualisée, l'éthique devient un discours théorique sur le monde idéal, une sorte de belle utopie sans rapport avec les réalités matérielles et inhibant toute action.
- L'individualisme et la psychologisation : en s'attachant à la liberté de l'individu et en voulant rompre avec les « chaînes » de la morale sociale, l'éthique peut conduire à imaginer et à promouvoir un être désocialisé, un individu dont la liberté se passerait d'institutions pour n'avoir comme autre référence que son moi, dans une forme d'autorégulation ou d'autodétermination narcissique et parfois pathologique.
- La formalisation de recettes : l'éthique se résumerait à un ensemble de recettes ou de slogans souvent déconnectées de la réalité et qui inhibent l'innovation et le changement. Ceci est notamment le cas des codes d'éthique copiés ou inspirés de documents d'experts occidentaux et parachutés une fois pour toute, sans interactions, sans discussions et sans révisions, sur des réalités particulières.
- La stigmatisation et la culpabilisation : l'éthique devient une sorte de mur des lamentations par rapport à un monde jugé immoral, une dynamique d'inquisition et de recherche de bouc-

---

42Ruwen Ogien, L'Éthique aujourd'hui : maximalistes et minimalistes, Gallimard, Coll. « Folio essais », Paris, 2007.

43 Responsabilité sociétale des entreprises

émissaire et de victime expiatoire ou un instrument d'autoflagellation, pour des êtres incapables de coïncider avec leur idéal.

- Le produit d'importation et d'aliénation : par chartes et manuels d'éthiques interposés, les cabinets de consultants arrivent souvent avec leurs solutions éthiques clés en main, et des réponses à des questions posés ailleurs, à d'autres époques ou sous d'autres cieux. L'éthique devient alors une forme de bavardage savant autour de problématiques et de solutions hors-sol, sources d'aliénation.
- L'anthropocentrisme et l'égoïsme généralisé : En se focalisant sur la question de la liberté des individus, l'éthique risque de se réduire aux problèmes posés par et dans la société humaine et de négliger les autres êtres vivants. L'humanisme d'une certaine éthique, se passe de la nature et des autres créatures vivantes et, s'il veut sauver l'humanité, il ne s'occupe que marginalement de l'humain, même si celui-ci se trouve être un voisin. Morin note que si l'éthique complexe régénère l'humanisme, il faut garder à l'esprit qu'il y a deux types d'humanismes, « l'un est l'humanisme éthique du respect mutuel universel reconnaissant en tout humain un semblable et reconnaissant à tous les humains les mêmes droits ; l'autre est l'humanisme anthropocentrique, destinant l'homme, seul sujet dans un monde d'objets, à conquérir ce monde »<sup>44</sup>. Centré sur des individus désincarnés, cet anthropocentrisme qui met des ego au centre de sa dynamique, porte atteinte au vivant et finit par dissoudre la société.

En définitive, l'éthique des dirigeants n'est que l'un des éléments du système de gouvernance. Si elle donne lieu à des décisions et des actes perçus comme sincères et responsables, elle peut rassurer les partenaires. Mais elle peut également être contre-productive et en tout état de cause, elle est loin d'être suffisante pour garantir la « bonne gouvernance » et produire la confiance en l'ensemble du système de gouvernance.

## **B. La « bonne gouvernance » est-elle une garantie de comportements éthiques des dirigeants ?**

Dans la première partie de ce travail, nous avons commencé par présenter les trois principaux registres et approches de la gouvernance. Il est utile de rappeler que ces trois approches ne traitent pas du même niveau d'analyses et ne véhiculent pas la même conception des organisations et des individus qui les animent. Ainsi, chaque type de « bonne gouvernance » se réfère à un point de vue et à des intérêts particuliers et repose sur des hypothèses comportementales différentes. Privilégier une approche de la gouvernance peut conduire à négliger les autres et l'arbitrage entre la conception corporative et celle coopérative de la « bonne gouvernance » relève lui-même du dilemme éthique et politique.

Mais, même si ces approches reposent sur des niveaux d'analyse, des conceptions des organisations et de la nature humaine et des fondements théoriques différents - et sont donc difficilement conciliables-, pratiquement les formes et les niveaux de la gouvernance se trouvent imbriqués. À titre d'illustration, bien que centrale dans la gouvernance publique, la collaboration entre départements ministériels peut être interprétée comme une question de gouvernance partenariale. De même, cette forme de gouvernance dépend des relations de délégation, de représentation et de

---

<sup>44</sup> Edgar Morin, La méthode 6, Ethique, Seuil, Paris, 2004, p.225.

concurrence à l'intérieur de chaque partie prenante (gouvernance actionnariale ou corporative). De plus, la « bonne gouvernance » publique joue un rôle central dans la prévention et le traitement des éventuels déséquilibres, d'une « mauvaise gouvernance » partenariale et/ou actionnariale. Enfin, la gouvernance publique façonne le contexte de déploiement des autres formes de gouvernances (partenariale et actionnariale).

Il s'agit avec cette deuxième interrogation, de mettre l'accent sur la prévention des risques éthiques et de répondre à une question assez générique : Quels sont les risques de dérives de l'éthique et en quoi la « bonne gouvernance » permettrait-elle d'y faire face ? Est-ce que la « bonne gouvernance » garanti tout autant la disparition de l'opportunisme - y compris dans sa forme de comportement de « passager clandestin » - que les « bons choix » ?

Dans le régime de la gouvernance concurrentielle, corporative ou actionnariale, le marché peut « discipliner » les comportements et les rationaliser. Mais, comme le montre la théorie des jeux, une société et le bien-être commun ne se réduisent pas à l'agrégation d'être rationnels ou rationalisés.

Six remarques permettent d'apporter des éléments de réponses à ce questionnement :

- La « bonne gouvernance » est supposée créer de la confiance. À son tour, cette confiance facilite la coopération intra et inter organisationnelle et devrait permettre de limiter les risques éthiques (liés à une éventuelle tentation opportuniste) ainsi que de maîtriser les coûts des décisions éthiques. Mais la « bonne gouvernance » peut également être réduite à une sorte de formalisme juridique ou gestionnaire, à des procédures, des mécanismes, des principes et des moyens mobilisés pour eux-mêmes et indépendamment de toute fin. Ce procéduralisme qui réduit la « bonne gouvernance » à des recettes et à l'utilisation de « bons moyens » indépendamment des fins, c'est un peu ce qui arrive lorsqu'un bourreau veut exécuter sa victime en toute bonne conscience, sans la faire souffrir ou lorsqu'on invente de nouvelles armes électriques, « amies de la nature ». C'est ce qui peut également arriver pour des organisations criminelles qui peuvent se prévaloir d'une « bonne gouvernance ».
- Dans l'approche conséquentialiste de l'éthique de la responsabilité, il est « bon » de refuser d'obéir à un code d'éthique ou à des principes de gouvernance si les conséquences de ceux-ci risquent d'être mauvaises pour la communauté. Il faudrait ici rajouter que l'existence même de cette communauté, ainsi que la capacité d'évaluer les risques en question, dépendent de certains des principes de la gouvernance présentés dans le modèle CGP (notamment le principe de transparence et de disponibilité de l'information).
- Le choix d'une conception particulière de la « bonne gouvernance » constitue un choix éthique et conduit à privilégier une certaine forme et un certain « cadrage » de l'éthique. C'est ainsi que la « théorie de l'agence » (sous-jacente à l'approche concurrentielle et actionnariale de la gouvernance) s'oppose à la « théorie de l'intendance » (associée à l'approche partenariale de la gouvernance). Ces deux théories (ou paradigmes) véhiculent des conceptions différentes de la nature humaine. La première suppose une « nature » égoïste de l'individu, la seconde attribue un fondement altruiste à l'existence de l'Homme en société. Les choix éthiques dépendent donc des réponses à des questions ontologiques : Est-ce qu'on considère que les individus sont rationnels ? Est-ce qu'on considère que les individus sont opportunistes (méfiance, contrôle et prophétie auto réalisatrice) ? En tout état

de cause, essayer de limiter le risque d'opportunisme des dirigeants ne suffit pas à la co-construction de balises et de repères qui leur permettraient de mieux exercer et de mieux déployer leurs libertés. Réduite au contrôle, la gouvernance devient un véhicule de méfiance et fait glisser l'éthique de l'ethos au pathos.

Les approches économiques (de la gouvernance concurrentielle et actionnariale ainsi que celle partenariale et collaborative) sont parfois opposées aux approches politiques (de la gouvernance publique) et contrairement à ce que laisse croire l'hégémonie croissante de la pensée économique, il faudrait éviter de penser toutes les formes de relations de pouvoir à partir d'un raisonnement basé sur l'offre et la demande.

- La marge de liberté des acteurs est également une marge pour des choix éthiques. Il se trouve qu'avec l'intensification de la concurrence, la fragilisation des individus et l'accentuation du sentiment de crise, cette marge est de plus en plus réduite. Paradoxalement, le libéralisme restreint la marge de liberté éthique des acteurs. De même, si elle se contente d'essayer de restreindre la marge de liberté des dirigeants, la gouvernance restreint leur espace discrétionnaire éthique. En cela, pensée critique et réflexion éthique devraient aller de pair.
- En devenant cognitive et en agissant sur les valeurs et les représentations, la gouvernance s'incarne dans des « régimes de gouvernementalité », façonne la conception du bien et du mal et crée des « régimes éthiques » tout comme les épistémès créent des « régimes de vérités ».
- C'est souvent au nom de la « bonne gouvernance » que des décideurs recourent à l'instrumentalisation de l'éthique pour la mettre au service d'autres objectifs ou de finalités floues ou pas toujours avouables. Tout comme pour la récupération politicienne des discours portant sur l'organisation du pouvoir politique, l'instrumentalisation de la « bonne gouvernance » (et de l'éthique) peuvent procéder d'un « management des impressions » et d'un vrai- faux engagement éthique. Parfois présentée sous les étiquettes de « management par les valeurs » ou « par l'exemple », cette instrumentalisation de l'éthique vise en fait la compression des coûts, l'intérêt et *in fine* le profit de quelques profiteurs. La « bonne gouvernance » qui fait de l'éthique un instrument de gestion, recommande de développer certains outils et cadres d'aide à la décision dont notamment des chartes et des comités d'éthiques. Soumis aux impératifs de l'efficacité, ces chartes éthiques sont souvent parachutées, figées et d'autant plus inutilisées qu'elles sont exhibées avec fierté juste pour rassurer. De leur part, les comités d'éthique sont généralement consultatifs, et ont tendance à se renfermer sur eux-mêmes en devenant à leur tour une partie prenante d'experts qui apportent des réponses sans « perdre leur temps » à problématiser ni à animer un débat public et inclusif (et le temps c'est de l'argent !). Les chartes éthiques et l'expertise éthique deviennent des raccourcis, pour gagner du temps, pour ne pas douter et, à la limite, pour justifier une démission de la pensée. Enfin, derrière le voile de l'intérêt général ou commun, certains conflits de valeur cachent en réalité des conflits économiques et des stratégies de positionnement financier ou commercial. Ceci est notamment le cas du traditionnel recours à l'argument des droits de l'homme ou de défense de l'environnement pour se protéger de la concurrence, mettre des barrières au « libre échange » ou disqualifier un concurrent. Sans

aspérer à être totalisante, une « bonne gouvernance » systémique, devrait donc limiter cette instrumentalisation et les usages politiques ou opportunistes de l'éthique.

## Conclusion

Alors que la gouvernance analyse les rapports économiques et sociaux sous le spectre des intérêts et de l'efficacité, l'éthique complexifie cette question des intérêts en la soumettant à l'impératif des valeurs et à l'épreuve des finalités de l'action. C'est en partant de ce constat que nous avons essayé de mener une réflexion critique sur la complexité de l'éthique et sur son rôle dans l'exercice du pouvoir à différents niveaux, par différents acteurs et dans différents régimes de gouvernance.

L'objectif étant de créer de la confiance, la gouvernance ne peut se passer d'une « connaissance de l'éthique », qui présuppose une « éthique de la connaissance » (Morin, 2004).

Si d'un point de vue strictement théorique, l'analyse des relations entre les gouvernances et les éthiques exige une approche pluridisciplinaire, tout à la fois économique, sociologique, politique, anthropologique et philosophique (ou morale), la pratique de ces relations reste enracinée dans un contexte culturel et social précis, et la « bonne » gouvernance » ainsi que les « bons choix éthiques », relèvent d'actions concrètes dans des contextes et des situations singulières.

Il se trouve que dans une période de crise, la tentation est grande de vouloir systématiser et standardiser les choix de gouvernance tout comme ceux éthiques. Cette tentation de tout ramener à des normes ou à des recettes qui seraient universelles et préétablies, est d'autant plus grande que la crise trouve largement ses sources dans des dérives éthiques et de mauvaise gouvernance et que, du fait même de la pression de l'urgence, le temps de la délibération nécessaire aux choix éthiques et à la bonne gouvernance, devient compté.

Si l'éthique devait se plier aux exigences d'une efficacité et d'une « bonne gouvernance » qui ne prendraient en compte que le critère de concurrence, elle serait réduite à un ensemble de réponses conventionnelles - ou moyennes - à une batterie de questions préétablies.

Dans cette situation, il est fort probable que l'aide à la prise de décision par l'intelligence artificielle - et non seulement par des codes d'éthique - fera dissoudre les questions de valeurs et d'intérêt dans celles de la légalité et de la performance – notamment en termes de célérité- dans le traitement des questions. Dans ce monde aux portes du transhumanisme, nous assisterions alors à l'émergence d'algorithmes et de robots « éthiques », chargés non seulement d'apporter une aide « technique » à la décision, mais de débarrasser l'individu du poids – et de la responsabilité - éthique.

Cette « moral machine », qui est déjà au stade d'expérimentation avec notamment la conduite dite intelligente ou autonome, est une moyennisation et une normalisation/standardisation de l'éthique et un appel à la démission de la réflexion au profit de la répétition des choix majoritaires ou des choix les mieux notés<sup>45</sup>. Ainsi, séparée des autres principes de gouvernance, l'éthique risque de se retourner contre elle-même.

À moins de l'instrumentaliser pour en faire un moyen et un critère de performance, l'éthique ne consiste donc pas à prévoir et à répondre à des questions posées par des –systèmes- experts en

---

<sup>45</sup> <https://www.moralmachine.net/>

choisissant ou en devinant la réponse la plus probable ou la plus acceptable par la majorité. Au contraire, il s'agit le plus souvent d'interroger aussi bien les questions que les réponses probables, et de prendre le temps d'animer un débat ouvert qui va bien au-delà des réponses d'experts.

Ces propositions nous semblent valables aussi bien pour la gouvernance dans le secteur de la santé, que la gouvernance du secteur publique de l'Etat. Directement et indirectement, la gouvernance publique a un impact non seulement sur les hôpitaux et les structures de santé, mais sur les populations et leur état de santé.