



Instrumentaliser la connaissance à des fins politiques : Vers l'*a-démocratie* ?

► **Robert Salais,**
IDHE (CNRS/ENS Cachan);
Marc Bloch Center, Berlin

Les réformes actuelles des politiques et des services publics semblent suivre assez manifestement une logique d'amélioration de la performance de gestion révélée par les indicateurs de performance, les pratiques d'étalonnage (*benchmarking*) et de compte-rendu (*reporting*). Elles renforcent l'intégration du principe de concurrence et même au-delà le déploiement d'un processus de privatisation des services publics, voire des politiques publiques pour des raisons de coûts. À ce titre je voudrais évoquer une question qui reste à mon avis encore assez peu étudiée aujourd'hui. En effet, une des interrogations les plus sérieuses concerne la soumission progressive des processus de connaissance collective des problèmes qu'une société doit résoudre à des fins politiques préétablies. Une telle logique conduirait finalement à épuiser la dimension démocratique du débat social en ne préservant que les formes de la controverse au détriment de son contenu. C'est ce que j'appelle l'*a-démocratie*, du privatif grec. Le concept de *post-démocratie*, employé par certains dont Wolfgang Streeck (2014), me paraît à la fois d'un emploi prématuré (si l'on peut dire) et trop vague. La tendance actuelle est de maintenir et d'instrumentaliser les formes institutionnelles ou procédurales de la démocratie, tout en vidant leur pratique de tout contenu et effectivité (Salais, 2014a). La *post-démocratie*, si elle survient, serait un état pire où seraient mises en question les libertés et droits fondamentaux. Si l'on veut absolument en trouver des prémices, il faudrait les chercher dans les politiques européennes d'immigration et les milliers de morts en Méditerranée portés par l'espoir d'une vie meilleure en Europe, auxquels ces politiques contribuent.

La croyance au pouvoir du chiffre

Tout d'abord, l'analyse des présupposés qu'implique l'usage des indicateurs de performance paraît nécessaire. Une croyance irrationnelle est à l'œuvre dans ce processus bien qu'elle se couvre d'un appareil technique savant. Cette croyance recouvre l'idée qu'il est politiquement pertinent de réduire tout phénomène économique et social, même des plus complexes, à un nombre réduit de données quantifiées ou même de ratios. Elle soutient que le caractère drastique d'une telle opération ne saurait affecter le sens, entendu dans

sa double acception de signification et de direction, des actions à entreprendre, porté par le phénomène étudié. Suivant cette logique, même à partir d'une réduction aussi radicale, la nature et les finalités des actions à entreprendre pourraient être préservées et n'être que simplement rendues plus efficaces. Mon expérience professionnelle de statisticien me laisse penser que le problème que cette croyance pose ne saurait être de nature technique, puisqu'il s'avère toujours possible de procéder à des opérations de réduction quantitative des phénomènes observés. L'entreprise peut évidemment être conduite avec plus ou moins de réussite, même si elle induit des biais qui sont révélateurs des choix effectués en termes de conventions de mesure. Il paraît possible techniquement et de manière quasi systématique d'exhiber un indicateur pour décrire un phénomène.

Le problème fondamental est celui de la *pertinence*. En effet, comment s'assurer que la perte d'information qui en résulte relativement à une approche plus riche, plus qualitative et notamment plus contradictoire, demeure sans effet sur le caractère fondé et adéquat du problème soumis à une prise de décision collective ? On doit craindre une possible dérive politique inquiétante. D'autant plus que l'argument statistique (Desrosières, 2008) dispose d'une force de persuasion fondée sur son *évidence*, issue de l'objectivité des nombres. Il est difficile de contester que 5 est plus grand que 3 !

Aussi est-il impératif de conduire des enquêtes auprès des décideurs politiques afin de comprendre pourquoi ils se sont saisis de ces nouveaux outils sans analyse critique préalable. Il ne s'agit pas de remettre en question l'évaluation, y compris quantitative, des politiques publiques, laquelle est nécessaire si elle est bien conduite. Toutefois un des effets dévastateurs et absolument envahissants de ces nouvelles technologies de gestion dans le monde politique renvoie à leur prétention de pouvoir améliorer la performance dans un cadre de dépenses constantes ou même décroissantes sans que rien ne soit dégradé ni sur le plan qualitatif ni du point de vue de l'amélioration véritable des situations. Il faut s'inquiéter du caractère de boîte à outils universelle revendiqué par ces technologies de pouvoir. Comment serait-il possible, quel que soit le problème instruit, de s'affranchir de ses spécificités sociales concrètes, historiquement construites, nationalement ancrées ou territorialement enracinées ? Je rejoins là des idées évoquées par Peter Miller ci-dessus. Prétendre s'en affranchir, d'un point de vue scientifique et encore davantage suivant une perspective de prudence politique, est une revendication hautement suspecte.

Cette ligne d'arguments fait écho à des idées plus anciennes développées notamment par Ezra Suleiman dans son ouvrage « Le démantèlement de l'État moderne » (Suleiman, 2003, version française 2005). Dès 2003, l'auteur met en évidence l'absence de processus d'apprentissage et de développement de l'esprit critique au sein des gouvernements qui ont pourtant joué un rôle de pionniers dans le développement de ces technologies. Il souligne, d'autre part, la nécessité d'appréhender ces évolutions en adoptant le point de vue du citoyen et en analysant le changement de statut de l'utilisateur des services publics ainsi que du bénéficiaire des politiques publiques. Le premier n'est plus le citoyen inscrit dans la vie de la cité, doté d'une conscience politique, soucieux du maintien d'un État garant notamment de l'égalité et prêt à participer à l'amélioration de la vie de la communauté. Désormais, il devient un consommateur principalement soucieux du rendement pour lui en tant qu'individu du service ou du bien commun concerné. On entre dans un processus suivant lequel un service public ou une politique publique sont progressivement assimilés à des produits qui s'échangent sur un marché. Sur un marché, l'achat du consommateur

n'implique aucun engagement vis-à-vis du vendeur. Il n'a aucune raison pouvant le pousser à se sentir concerné par le sort des autres consommateurs ou par celui de sa communauté. Ce processus de transformation du statut du citoyen en consommateur conduit au-delà à questionner les conditions de viabilité d'une nation si celle-ci n'est composée que de « passagers clandestins » (*free riders*) à la recherche de la meilleure opportunité instantanée. Ces questions essentielles, soulevées dès 2003, ne semblent toujours pas traitées ni résolues.

Connaissance collective et fondements de l'action publique

Un des aspects structurants du problème que je viens de définir renvoie au changement du rapport entre connaissance collective et action publique. Si l'on prend comme référence la situation de la France dans la période qui s'étend de l'après-guerre jusqu'au début des années 1980, l'action politique s'y appuie non seulement sur des justifications chiffrées qui lui sont externes mais également sur les orientations que la connaissance collectivement acquise donne au débat public sur les actions à conduire. Par contraste, au cours de la période récente qui consacre les pratiques du Nouveau Management Public, la variation de la performance quantifiée est internalisée dans le processus même de l'action publique : elle est internalisée à la fois comme référence de l'évaluation mais aussi comme objectif de l'action. Il se produit une sorte de court-circuit entre l'évaluation légitime qui sert de référence à l'action et la performance définie comme objectif de l'action. En conséquence, et cela a depuis longtemps été démontré en économie sous une hypothèse de rationalité même limitée, les acteurs de l'action publique ainsi que les responsables d'un service public, plutôt que de chercher à améliorer réellement la situation dont ils ont la charge, cherchent avant tout à maximiser leur score, indépendamment des effets sur la réalité. Le court-circuit entre évaluation et maximisation du score réside dans le fait que ces acteurs sont informés à l'avance des critères sur lesquels ils seront évalués. À supposer que ce genre de dispositif soit maintenu, la seule manière d'éviter une telle instrumentalisation serait de réintroduire un système d'incertitude dans lequel les acteurs ne sont informés ni sur la manière, ni sur le moment de leur évaluation, ni même sur l'impact que cela aura. Seules de telles conditions paraîtraient pouvoir autoriser le développement d'une logique de prudence. Fondamentalement, il s'agirait de réactualiser le concept ancien de *prudence* aristotélicienne encadrant l'action individuelle et collective, un principe qui a progressivement été éliminé des formes contemporaines d'action collective.

Si l'on considère maintenant les mécanismes de coordination européens promus par la Commission européenne pour la stratégie européenne de l'emploi, certaines observations interpellent. Spécialement le basculement d'un objectif de plein-emploi, un objectif de nature qualitative et reposant sur des normes (même si celles-ci ne sont pas souvent explicitées) à la maximisation du taux d'emploi, une formulation déjà proposée au cours du mandat de Jacques Delors à la tête de la Commission. J'ai le sentiment que les implications d'un tel renversement n'ont toujours pas été bien mesurées. Si la visée de l'action publique est de maximiser le taux d'emploi, il s'ensuit que la dérégulation du marché du travail est opportunément avantageuse. En effet, elle va permettre de pouvoir assimiler toute tâche, quelle que soit sa nature, indépendamment de la protection sociale ou juridique qui lui est associée, de sa durée ou de sa rémunération, à une unité. Assurément, suivant cette logique, il est préférable de comptabiliser dix emplois d'une durée de quatre heures

chacun plutôt qu'un seul emploi de quarante heures. Le raisonnement est d'une évidence brutale. Il signifie que les conventions statistiques (définition des catégories, conventions de mesure et méthodes d'observation) sont transformées en *conventions politiques*. Au lieu de s'appuyer sur elles, l'action publique instrumentalise les conventions statistiques (Salais, 2008 ; Diaz-Bone et Thévenot, 2010) et les soumet à ses fins politiques de maximisation du score. Pour les statisticiens et les chercheurs, le résultat est problématique. La Commission soutient qu'elle ne fait qu'appliquer la convention du Bureau International du Travail (BIT), qui considère que doit être comptée comme ayant un emploi toute personne qui, durant une semaine de référence, a accompli un quelconque travail rémunéré pour une durée d'au moins une heure (INSEE, 2014). Une heure de travail, rien de plus. Cette définition est légitime pour le BIT ou l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour des raisons de comparaisons internationales. Elle ne l'est plus quand elle devient un objectif politique. Le sens profond de la gouvernance par les nombres se dégage de ce détournement politique de la quantification. Cette gouvernance s'organise de manière à produire de manière interne les preuves chiffrées de son efficacité et à pouvoir les exhiber ensuite publiquement. Le prix à payer est le divorce croissant entre l'accroissement apparent de la performance et la dégradation des situations effectives, de vie et de travail. Un divorce caractéristique de l'a-démocratie, telle que je l'ai définie plus haut.

Processus de production de connaissance et démocratie

Le processus démocratique, tel qu'il a pu être expérimenté entre la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle avec l'émergence de la question sociale, a donné lieu à un grand débat collectif impliquant les chercheurs de différentes disciplines, les acteurs de l'administration publique mais également les syndicats, les organisations patronales et les différentes associations professionnelles. Ces parties prenantes se sont alors mobilisées et ont débattu afin de définir les catégories du social : qu'est-ce que signifie notamment être chômeur ou retraité ? Ces catégories qui nous semblent aujourd'hui évidentes ne l'étaient alors pas du tout et ont nécessité un énorme travail collectif. De cette expérience résulte ainsi le constat que pour produire des connaissances valables et opératoires, tout processus social de connaissance doit être orienté vers une quête de vérité et fondé sur le débat public contradictoire. La vérité ne doit pas être entendue ici au sens positiviste du terme. Au contraire, cette définition reconnaît que l'élaboration des phénomènes sociaux ne constitue pas le simple reflet du monde. Les catégories d'observation ont été inventées au long d'un processus démocratique. Elles donnent lieu par la suite à un mécanisme de requalification du réel, sans que les intéressés, interrogés par questionnaires, aient nécessairement eu conscience de cette requalification.

Un enjeu essentiel de la pratique démocratique est donc la production collective d'une connaissance partagée sur les problèmes posés et à résoudre. Il est de se rapprocher d'une situation dans laquelle le plus grand nombre de citoyens puisse, sur un problème donné, établir un lien de correspondance entre les connaissances collectives produites et son expérience personnelle du réel. Chacun est alors en capacité d'estimer qu'il est juste socialement de s'en occuper. Formulé différemment, l'objectivité mentionnée précédemment, entretient un rapport avec le juste qu'il s'agit d'explorer. Le juste doit être compris dans sa double acception de justesse et de justice (Thévenot et Boltanski, 1989). De ce point de vue, il est réducteur d'opposer subjectivité à objectivité (Salais, 2014b). L'objectivité se révèle

être un processus collectif fondé sur la participation, l'acquisition des connaissances et l'apprentissage collectif.

Quels enseignements pouvons-nous en tirer sur la démocratie ? Qu'il s'agit d'un processus visant à transformer la diversité des expériences vécues par chacun en un savoir général qui prenne la forme d'une connaissance partagée. L'objectif de la pratique démocratique n'est pas un consensus de nature politique mais bien la recherche d'un accord plus profond portant sur ce qui est à connaître concernant les problèmes collectifs à résoudre. L'accord sur ce qu'il faut savoir d'un problème laisse ouvert le désaccord sur la manière de pondérer les différents faits et, au-delà, sur les différents diagnostics de la situation afin de les articuler en direction d'une politique publique. L'antagonisme stérile est ainsi transformé en débat où l'on échange des arguments en raison, fondés sur des faits collectivement et démocratiquement établis, ainsi devenus validés. Cela peut sembler simpliste, il s'agit pourtant d'un programme politiquement exigeant dans la mise en œuvre duquel une communauté prend conscience d'elle-même, de ses capacités et de son devenir. Le personnel politique contemporain, avide de résultats immédiats avec lesquels il puisse communiquer, a totalement abandonné ce programme, laissant ainsi en déshérence la démocratie. Sa croyance en la performativité du discours, qui agirait de lui-même sans qu'il soit besoin d'en faire plus va de pair de manière assez paradoxale avec la croyance dans la vérité scientifique des indicateurs de performance.

La quantification, que mobilise la gouvernance par les nombres, elle-même portée par les technologies du Nouveau Management Public, fonctionne donc à l'envers. La quantification n'est plus le préalable à la décision, mais elle lui est soumise : son objet devient de produire les chiffres attendus par le décideur. Cela ne va pas de soi et sème le trouble. En témoignent les études sur ces réformes « managériales » et sur ce que les acteurs ressentent dans leur mise en œuvre. Ceux-ci commencent à comprendre qu'ils sont mobilisés de haut en bas de la filière d'action afin de trouver à leur niveau les moyens pour augmenter la performance telle qu'elle s'inscrira in fine dans le tableau de bord du décideur central. Certains s'y engagent, beaucoup comprennent qu'il faut exhiber, quoi qu'il en soit et quelle qu'en soit la manière, les chiffres attendus, quelques-uns se révoltent. Ce genre de phénomène se produit autant dans la sphère publique qu'au sein des entreprises privées du management desquelles provient l'usage du « tableau de bord » (*scoreboard*) qui, en un nombre limité de chiffres, prétend suffire à piloter l'entreprise. Bien des témoignages (en premier lieu ceux des consultants en organisation mettant en œuvre ces méthodes) soulignent les tensions que provoque la redescende des décisions qui découlent de l'utilisation de ces technologies, au sein d'usines qui sont elles-mêmes enracinées dans des dynamiques et tissus sociaux et historiques nationaux qui leur sont propres. Ces tensions s'observent actuellement au sein de l'appareil public, mais cela n'a-t-il pas encore conduit à une critique permettant d'explicitier clairement ces mécanismes ou de proposer des méthodes et instruments alternatifs.

Une société a-démocratique ?

En conclusion, que pouvons-nous dire sur de tels processus ? La normativité des choix politiques est inscrite dans les outils techniques. La normativité est ainsi dissimulée dans une boîte noire dont la signification échappe à ceux qui l'emploient ou y sont soumis (Salais, 2004b). La *réduction* de la complexité du réel à quelques mesures selon des échelles unidi-

mensionnelles (chacune portée par un indicateur spécifique) conduit à une assimilation et réduction progressives du mieux au plus, sans qu'il n'y ait là aucune neutralité axiologique. Le choix des catégories ou des méthodes d'enquêtes ou d'agrégation dans la construction des indicateurs n'est jamais neutre. Le problème fondamental provient du fait que cette normativité n'est jamais débattue.

Il me sera certainement opposé l'existence d'un nombre grandissant d'expériences de démocratie participative ou de tentatives d'information des citoyens par un processus de transparence. On peut être sceptique sur la portée de ces expériences, comme le suggèrent les cas présentés au Colloque « Usages des chiffres dans l'action publique territoriale », tenu à la MSH de Nantes du 16 au 18 octobre 2013. En Belgique, pour donner un exemple, des essais ont été conduits pour évaluer le degré de réalisation au niveau territorial d'un principe éthique de cohésion sociale à l'aide de six indicateurs renvoyant aux droits fondamentaux. L'analyse de ces indicateurs et de leur mode d'établissement souligne le caractère réducteur du processus de quantification opéré. Elle montre que beaucoup dépendent de la manière de mesurer le dénominateur ou le numérateur et de ses implications normatives. En effet, cette mesure pose une convention qui définit un étalonnage de ce qui peut être considéré comme acceptable. Elle pose de ce fait une norme dont on fait un a priori objectif qui n'est pas débattu, alors qu'elle va être au fondement des données obtenues et du jugement final sur le degré de cohésion sociale. Le vrai débat démocratique devrait porter non pas sur l'évaluation du degré de cohésion sociale ainsi obtenue, mais bien au contraire, sur les normes initiales portées par les nombres : sont-elles véritablement justes par rapport à la situation que nous connaissons aujourd'hui ? Sont-elles conformes à nos aspirations ? Sont-elles seulement cohérentes avec les objectifs affichés des décideurs politiques ? C'est dans l'absence d'un tel débat public que réside l'obstacle essentiel. Il est à parier que l'explicitation dans le débat public des conventions contenues dans le numérateur et le dénominateur des ratios de performance n'est pas une tâche facile. Cette réalité ne pourra être, me semble-t-il, véritablement appréhendée par le citoyen que s'il la saisit dans sa propre chair, que s'il est engagé dans ce processus social d'établissement de ces conventions, c'est-à-dire dès lors qu'il s'appliquera à lui-même ces normes implicites et pourra ainsi les appréhender, non seulement intellectuellement, mais dans ce qu'elles représenteraient pour lui comme vie. Cette phase constituera alors réellement l'étape démocratique dans l'histoire de la démocratie participative. À l'heure actuelle, son absence crée un point aveugle qui nous menace à long terme, gravement. Elle contribue aux illusions politiques que véhicule l'a-démocratie et aux difficultés à en saisir la portée.

Bibliographie

- Desrosières A., 2008. *L'argument statistique. Tome II. Gouverner par les nombres*. Presses de l'École des Mines, Paris.
- Diaz-Bone R. et Thévenot L., 2010. La sociologie des conventions. La théorie des conventions, élément central des nouvelles sciences sociales françaises. *Trivium* 5, 13.
- INSEE, 2014. Emploi (BIT). *Définitions et Méthodes*. Retrieved April 29, 2014, from <http://goo.gl/BcnNnW>
- Salais R., 2004. La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi In Zimmermann, B., dir., *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, Éditions de la MSH, Paris, 287-331.
- Salais R., 2008. Capacités, base informationnelle et démocratie délibérative. Le (contre)-exemple de l'action publique européenne In De Munck, J. et B. Zimmermann (dir.), *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Éditions de l'EHESS, Paris, Raisons pratiques 18, 297-326
- Salais R., 2014a. Europe, Laboratory for A-Democracy? In Diaz-Bone R., Didry C. and R. Salais, eds, Conventionalist's Perspectives on Political Economy of Law, Special Issue, *Historical Social Research (HSR)*, forthcoming.
- Salais R., 2014b. Chiffre et objectivité : il y a convention et convention, Numéro spécial « Statistiques et normes : Croiser les regards sur la formation du droit et la formation des connaissances », *Cahiers Droit, sciences et technologies*, à paraître.
- Streeck W., 2014. *Du temps acheté. La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*. Gallimard, Paris.
- Suleiman E., 2005. *Le démantèlement de l'État démocratique* (p. 397). Seuil, Paris.
- Thévenot L. et Boltanski L., Eds., 1989. *Justesse et justice dans le travail*. PUF, Paris.

Naturalité des eaux et des forêts

DANIEL VALLAURI, CHRISTOPHE CHAUVIN, JEAN-JACQUES BRUN,
 MARC FUHR, NICOLE SARDAT, JEAN ANDRÉ, RICHARD EYNARD-MACHET,
 MAGALI ROSSI, JEAN-PIERRE DE PALMA (COORDONNATEURS)

NOUVEAUTÉ



244 pages · 15,5 x 24 cm · 06-2016
 ISBN : 978-2-7430-2180-1 · **59 €**

Le projet « Naturalité des eaux et des forêts » (colloque, tournées pratiques, expositions, tables rondes, publication) a été initié dans le cadre d'un partenariat associant les 30 organismes publics, privés et associatifs.

Coordonnés par Daniel Vallauri, Christophe Chauvin, Jean-Jacques Brun, Marc Fuhr, Nicole Sardat, Jean André, Richard Eynard-Machet, Magali Rossi et Jean-Pierre De Palma, près de soixante auteurs contribuent à livrer en langue française un ouvrage sur un sujet d'actualité : **l'intégration de la notion de naturalité à la gestion des eaux et des forêts.**

Ce sujet est riche de répercussions pratiques et fondamentales, et les chercheurs et les gestionnaires des forêts et des rivières contribuent ici à un état des connaissances. Comment et pourquoi s'inspirer de la nature ? Quelles qualités écologiques faut-il conserver pour maintenir une riche nature et la capacité des forêts et des rivières à fournir les multiples produits et services attendus par la société ? Pour répondre à ces questions clés, les chapitres qui composent cet ouvrage s'articulent autour des grands thèmes suivants :

- Ancienneté : une histoire de legs, de temps et de sols
- Spontanéité : « la nature sera toujours à naître »
- Microhabitats et maturité, clé de la biodiversité
- Évaluer et inventorier
- Trames verte, bleue et autres couleurs
- La nature sauvage comme un usage des terres
- Produire avec plus de naturalité, pour plus de profits et de services

Concis et doté d'une iconographie abondante, cet ouvrage dévoile la richesse des synthèses thématiques, des résultats des recherches et des expériences de terrain en la matière.



◀ Retrouvez plus d'informations sur ce livre et feuilletez quelques pages