

François Lacasse : mythes, savoirs et décisions politiques
(Presses Universitaires de France, août 1995)

François Lacasse, ancien haut fonctionnaire québécois et aujourd'hui consultant pour les pays d'Europe centrale et orientale, nous fait part avec humour et simplicité de son expérience des décisions publiques dans un petit ouvrage de 268 pages. Plus précisément, il s'intéresse à la confrontation préalable à la décision politique entre mythes et connaissances objectives.

Derrière une apparente légèreté de temps, François Lacasse tente de répondre à une question fondamentale : devant une décision à prendre, le responsable public va-t-il appuyer son action sur la meilleure connaissance possible ou va-t-il se satisfaire de savoirs " *mythologiques* " tronqués et biaisés ? Toute technique qu'elle paraisse, cette interrogation prend tout son sens dans la France contemporaine. Dans un pays où tous les décideurs politiques appellent quotidiennement de leurs vœux des réformes énoncées comme indispensables, la multiplication des rapports d'études (sur la réforme des systèmes de protection sociale, l'éducation nationale, l'exclusion, l'emploi pour ne citer que les thèmes les plus courus) par de multiples organismes (universités, commissariat général au plan, commissariat à la réforme de l'Etat, Parlement...) démontre une production considérable de connaissances sur l'action publique sans véritables mises en œuvre opérationnelles. Pourquoi les décideurs publics n'utilisent-ils que peu ou pas du tout cet imposant matériel intellectuel ? François Lacasse nous apporte quelques explications utiles pour l'analyse de notre fonctionnement démocratique et nous explique pourquoi les savoirs perdent le plus souvent la partie face aux mythes régissant l'action publique.

Avant de présenter l'analyse, quelques définitions sont nécessaires. Pour François Lacasse, les mythes renvoient à une représentation des liens de causalité entre une action gouvernementale et ses effets, représentation contredisant les savoirs validés et pertinents (cette définition claire une fois posée, je laisse à chacun le choix des mythes qu'il préfère : les miens seront certainement très différents des vôtres !). A l'opposé, les savoirs pertinents sont les connaissances acquises et reconnues comme valides par l'ensemble des praticiens d'une discipline donnée, connaissances si possible validées suivant les principes de l'expérimentation scientifique.

A partir de ces définitions, François Lacasse analyse les réponses que la théorie désormais bien acceptée du marché politique (théorie du " *public choice* ") apporterait à la confrontation mythes/savoirs dans la formulation de la décision politique. Selon cette théorie, un groupe social donné, qui veut obtenir des avantages particuliers de la part du décideur politique, forge de toutes pièces un mythe : les revendications du groupe doivent être cachées derrière le masque de l'intérêt général. Il s'agit ici d'un véritable complot : le groupe sait pertinemment qu'il tient un discours manipulateur et mensonger. Il lui faut simplement trouver des complices au sein de l'appareil politico-administratif et formuler ou habiller sa revendication de façon suffisamment habile pour que les autres groupes sociaux ou citoyens, qui vont de fait " *payer* " l'avantage demandé, ne s'en rendent pas compte ou ne soient pas en mesure de défendre leurs propres intérêts.

François Lacasse refuse d'adhérer à l'unique explication par le complot que fournit le modèle du " *public choice* ". Selon lui, deux autres explications doivent être prises en compte :

- en premier lieu, une " *économie* " générale des savoirs et des mythes doit être développée pour identifier les cas dans lesquels les mythes l'emportent sur les savoirs pour l'orientation des décisions ;
- en second lieu, la nature même du secteur public renforce encore davantage la position des mythes dans leur confrontation avec les savoirs.

Les savoirs pertinents souffrent en effet d'une double faiblesse. Ils sont d'abord le plus souvent incomplets et incertains : les méthodes scientifiques rigoureuses de production de connaissances posent plus de questions qu'elles n'offrent de réponses, multiplient les hypothèses et minimisent les résultats " sûrs ". Leur utilisation pratique par un décideur est quasiment impossible en tant que telle : elles ne peuvent qu'orienter l'action dans un univers incertain. En second lieu, élément aggravant pour les décideurs et les gestionnaires ; la création de connaissances nouvelles est tout sauf une activité gratuite : elle mobilise des moyens importants dans un univers de ressources rares. En effet, les organisations et les groupes sociaux préfèrent se focaliser sur les savoirs considérés comme vitaux, plutôt que de " perdre leur temps " à appréhender des connaissances exhaustives et, pour la plupart inutiles pour eux.

A contrario, l'utilisation des mythes procure un triple avantage à l'orientation de l'action :

- 1) face aux limites et aux coûts des savoirs, les mythes peuvent constituer ce que François Lacasse appelle des " sténographies de la connaissance ", c'est à dire des simplifications outrancières des savoirs dont on connaît les limites mais qui peuvent utilement guider l'action ;
- 2) les mythes constituent également pour les groupes sociaux des visions communes à tous leurs membres : c'est ce que l'on appelle communément la " culture d'entreprise " dans le secteur privé ;
- 3) ces deux caractéristiques font du mythe un puissant instrument de gestion et de contrôle du groupe, suivi de ce fait avec attention par ses dirigeants pour préserver et renforcer le contrôle de leurs membres.

Les mythes disposent donc de beaux atouts qui leur permettent de sortir victorieux de leur confrontation avec les savoirs pertinents pour l'orientation des décisions. Toutefois, de puissantes forces de rappel interdisent aux groupes de conserver des mythes qui s'écartent trop largement ou durablement des connaissances pertinentes :

- les acteurs présents sur tout marché concurrentiel, par exemple les entreprises, ne peuvent pas adopter trop tardivement les nouveaux savoirs, comme les innovations technologiques ou administratives, sous peine de disparaître pour laisser la place à leurs concurrents plus innovants ;
- les réseaux de diffusion de la recherche scientifique sont organisés de façon à promouvoir la concurrence entre chercheurs, en récompensant la découverte de nouvelles connaissances mais sanctionnant la dissimulation et la manipulation.

Dans ces secteurs, la victoire des mythes sur les savoirs est donc normalement plus fragile et plus éphémère.

Quant au domaine public, François Lacasse démontre que ses particularités vont offrir aux mythes des possibilités de victoire plus durables.

En effet, la production de savoirs pertinents nécessaires à la décision, déjà difficile et coûteuse en général, l'est encore plus dans la sphère publique, propice aux ambiguïtés et aux contradictions. C'est la " surreprésentation de l'insoluble dans le secteur public " : la plupart des questions publiques et politiques ne correspondent pas à des savoirs pouvant immédiatement et facilement éclairer les décisions. S'il ne peut exister de connaissances certaines et exploitables directement pour l'action sur des thèmes comme lien entre pauvreté et protection sociale, dépenalisation des drogues douces, relation entre organisation scolaire et intégration sociale, comment aborder le thème de la fierté nationale (comment faire de " la place de la France dans le monde " ou du " rang de la France " un objet de connaissances opérationnelles ?), ou celui des avantages respectifs du creuset républicain ou du modèle communautariste ? La sphère de la décision politique pullule de thématiques dépassant de beaucoup les limites modestes et rigoureuses de l'analyse scientifique. Elle renvoie bien davantage aux simples actes de foi dont se nourrissent les mythes.

A cette nature particulière de la connaissance publique se surajoute selon François Lacasse l'extraordinaire stabilité des structures administratives : les ministères peuvent être assimilés à des monopoles spécialisés ayant conquis depuis longtemps des clientèles particulières, ne voulant pas, sauf exception, remettre en causes le partage du territoire public issu des arrangements passés avec les autres ministères. A fortiori, les ministères orientent plus naturellement leur production de savoirs vers la défense des frontières du monopole dont ils ont la charge que vers l'analyse des changements économiques et sociaux qui pourraient remettre en cause le territoire d'action que leur a légué l'histoire. La connaissance de l'action publique est donc à la fois difficile à concevoir et peu susceptible d'être produite. Cette situation facilite grandement la perpétuation des mythes publics.

La confrontation mythes-savoirs aboutit selon François Lacasse à une conclusion plutôt pessimiste : dans le fonctionnement administratif classique, les mythes ont la vie dure et résistent avec vigueur aux adaptations qu'imposent les évolutions économiques et sociales. Plus positivement, l'ouvrage a le grand mérite de fournir au citoyen un "*sceptisomètre*", une grille d'analyse lui permettant d'identifier les mythes, de repérer les complots les plus évidents et d'évaluer la qualité des savoirs sur lesquels l'action publique se construit et se perpétue.

Pierre-François GOUIFFES