

---

# Pour un autre regard sur le couple connaissance-politique

*Société de la connaissance oblige : l'usage des connaissances en politique est un thème à la mode. Mais le regard que nous portons sur les rapports entre connaissance et politique a-t-il changé ? Certains continuent à penser que, fondamentalement, les connaissances mobilisées en politique ne sont que rhétorique habillant plus ou moins bien les intérêts qui, avec les rapports de force, sont les variables explicatives ultimes des politiques publiques. D'autres croient, plus que jamais, en la possibilité d'une action politique plus rationnelle, davantage fondée sur la connaissance. Face à ces conceptions univoques, une grille d'analyse alternative peut laisser place à la complexité et ne considérer la connaissance ni comme un simple instrument du pouvoir ni comme un simple antidote aux intérêts. Ce « montage conceptuel » est présenté avec des illustrations tirées du secteur de l'éducation en Communauté française.*

---

**BERNARD DELVAUX**

Les rapports entre connaissance et politique sont de plus en plus souvent étudiés. Un tel intérêt se justifie en raison de transformations sociétales majeures telles l'augmentation exponentielle de l'accès à l'information ou l'élévation du niveau de diplôme de la population. Désormais, davantage d'acteurs sont en mesure de mobiliser et de structurer de la connaissance pour agir au plan politique. Plus qu'auparavant, les politiques sont sommés de justifier rationnellement leurs propositions et leurs choix. Et de plus en plus souvent, la régulation repose sur des dispositifs basés sur la diffusion de connaissances. De telles évolutions ont été résumées dans des notions désormais popularisées telles que « société de la connaissance », « *new public management* » ou « postbureaucratie », concepts au demeurant fort pauvres au plan analytique.

## LECTURES RÉDUCTRICES

De tels changements justifient le développement d'un champ d'investigation scientifique. Mais les approches les plus couramment développées aujourd'hui ont pour première caractéristique de reposer sur une définition restrictive de la connaissance. Elles n'appliquent en effet généralement cette étiquette qu'aux types de connaissance dont la formalisation se rapproche du modèle scientifique, négligeant de prendre en compte des savoirs moins formalisés. Ce faisant, elles postulent une distinction assez nette entre le monde des producteurs de connaissances et celui des utilisateurs de connaissances, les scientifiques constituant la figure emblématique du premier monde, et les politiques appartenant au second. Assez logiquement, de telles approches défendent une conception linéaire des rapports entre connaissance et politique, et leur question centrale porte sur la transformation de la connaissance (scientifique) au moment où elle migre vers la sphère politique. Les approches les plus courantes sont en outre souvent caricaturales quant à leur manière d'envisager les rapports que la connaissance entretient avec les intérêts ou les idéologies. Certains chercheurs partent du postulat que toutes les connaissances mobilisées dans le débat public ne sont qu'un vernis de façade masquant les intérêts et les croyances, véritables moteurs des politiques. D'autres, à l'opposé, pensent que les connaissances peuvent libérer les acteurs et le processus politique des intérêts et des croyances. Dans un cas, la recherche consiste à dévoiler et à dénoncer ce qui se cache sous les discours ; dans le second, à identifier et éventuellement à promouvoir des dispositifs permettant, par l'usage de la connaissance, de dépasser les intérêts et les croyances.

Ces lectures réductrices constituent aujourd'hui des croyances assez largement partagées<sup>1</sup>. Pour s'en affranchir, il convient d'adopter d'abord une définition plus large de la connaissance, et désigner par ce terme tout ce qui prétend dire le réel en recourant à l'une ou l'autre forme de langage. La science produit évidemment de tels savoirs, mais ceux-ci cohabitent et sont en compétition avec des savoirs professionnels ou profanes, d'usagers ou de gouvernements. Un tel élargissement de la définition nous fait sortir d'un modèle linéaire présumant qu'il y a, d'un côté, des producteurs de connaissance et, de l'autre, des utilisateurs de connaissance. La connaissance ne se présente plus alors comme un objet se déplaçant à sens unique des « producteurs » aux « utilisateurs », mais comme un processus continu de circulation, de transformation, d'assemblage, de caviardage, de recomposition... au cours duquel les divers types de connaissances ne cessent de se combiner du fait des actions et interactions d'une grande variété d'acteurs qui les font circuler tout en les transformant. L'adoption d'un tel point de vue permet aussi de quitter les pauses analytiques exclusivement critiques ou exclusivement managériales pour mieux comprendre la place, nullement marginale, mais pas davantage prépondérante, qu'occupe la connaissance dans les processus d'action publique.

1. L'analyse qui suit est à la fois une synthèse et une transformation partielle d'un texte plus long publié dans le cadre de la recherche européenne KNOWandPOL (Delvaux et Mangez, 2008).

## PROBLÉMATISATION ET PRÉCONISATION : DEUX PROCESSUS INTENSIFS EN CONNAISSANCE

C'est dans les processus de problématisation et de préconisation, éléments essentiels de l'action publique, que la connaissance est le plus fréquemment mobilisée. Le premier de ces processus est celui par lequel des problèmes sont mis à l'agenda et identifiés comme devant être pris en charge. Le second est celui au cours duquel émergent les pistes d'action finalement privilégiées. L'usage de ces deux concepts semble adopter le point de vue selon lequel la politique consiste à définir un problème puis à chercher une solution. Il n'en est rien, car on peut adopter ces deux concepts sans pour autant considérer que la problématisation précède toujours la préconisation, et sans penser que l'action politique consiste à chercher rationnellement de solutions à des problèmes clairement identifiés. Comme le souligne Kingdon (1984), ceux qui sont porteurs d'une préconisation doivent souvent attendre la mise à l'agenda d'un problème pour que leur idée puisse être présentée et perçue comme une solution à ce problème, même si elle a été au départ pensée en référence à un autre problème.

La saga des politiques d'inscription en Communauté française est illustrative de ce processus. Bien avant qu'il soit question du premier décret inscription, des acteurs préconisaient de réguler les inscriptions. Pour que cette préconisation paraisse crédible et soit audible, il a fallu le « choc PISA » mettant en évidence les mauvais résultats de l'enseignement belge francophone, un travail de traduction des statistiques PISA privilégiant la lecture en termes d'inégalités plutôt que d'efficacité, de même que des analyses scientifiques montrant les effets désastreux de la concurrence entre écoles. Ces divers éléments ont donné aux acteurs voulant depuis longtemps réguler les inscriptions l'opportunité de présenter cette idée comme une réponse adéquate à la question des inégalités. Et leur argumentaire a mobilisé des connaissances scientifiques pour convaincre que l'accroissement de la mixité sociale dans les écoles était de nature à réduire les inégalités et à augmenter l'efficacité du système.

Dans ces processus, la connaissance est utilisée par les acteurs pour mettre à l'épreuve les problématizations et préconisations d'adversaires ou pour éviter que leurs propres problématizations ou préconisations soient taillées en pièces par les épreuves mises en œuvre par leurs adversaires. Large est la palette des épreuves qui sont opposées aux problématizations et aux préconisations. L'épreuve d'importance consiste à mettre en doute le caractère réellement problématique de la situation, l'épreuve de hiérarchisation à contester qu'un problème soit plus important qu'un autre. L'épreuve d'accessibilité pose la question de savoir si le problème peut être résolu, et l'épreuve de compatibilité s'il peut l'être sans générer ou aggraver des problèmes d'une autre nature, jugés importants par des acteurs. L'épreuve de faisabilité met en évidence l'impraticabilité des propositions, la non-disponibilité des ressources nécessaires, la présence d'éléments de contexte contraignants. L'épreuve de pertinence, enfin, consiste à douter que la proposition permette vraiment de résoudre le

problème identifié. Dans le feuillet des décrets inscription et mixité, ces diverses épreuves ont été mobilisées : on a dit que les mesures allaient engendrer des « bulles » ingérables (épreuve de faisabilité), que leur impact en termes de réduction des inégalités voire de la ségrégation était douteux (épreuve de pertinence), que ces dispositifs bureaucratiques entamaient l'autonomie des écoles, engendraient de l'angoisse chez les enfants et leurs familles (épreuve de compatibilité), qu'il était plus urgent de s'occuper d'améliorer la qualité de toutes les écoles que de réguler les inscriptions (épreuve de hiérarchisation), etc.

## **LES CONNAISSANCES COMME RESSOURCES POUR METTRE À L'ÉPREUVE LES PROBLÉMATISATIONS ET PRÉCONISATIONS**

Pour répondre à ces épreuves ou les anticiper, les acteurs forgent des arguments. Ils consistent à justifier les problématisations et préconisations en reliant celles-ci à des connaissances prétendant dire le réel. Le rôle de ces arguments n'est pas tant de faire changer l'opinion de l'adversaire, mais davantage de convaincre ceux qui n'ont pas d'opinion préétablie ou de croyance ancrée, et d'éviter que les problématisations ou préconisations soient décrédibilisées et ainsi évacuées du débat public.

Les connaissances incorporées dans les arguments ont une forme généralement simplifiée car la conviction naît moins de la complétude et de la solidité de l'argumentation rationnelle que d'une argumentation répondant simultanément à une exigence de rationalisation et de simplification du monde. Face à la complexité du réel et à l'incertitude de l'action, les arguments qui passent la rampe sont ceux qui paraissent à la fois rationnels et simples, et qui font ainsi croire que le réel est maîtrisable. Dès lors, l'incorporation des connaissances dans les arguments est un processus fait de sélection, de simplification, d'estompement... On évite de mentionner les connaissances venant mettre en doute celles qu'on mobilise, on estompe les prémisses restrictives sur lesquelles sont fondées ces connaissances, on transforme en lois générales des évidences déduites de l'analyse d'un contexte particulier, on néglige de souligner que telle corrélation a été établie en ne contrôlant pas tous les facteurs...

Ces processus de simplification ouvrent évidemment la voie à de nouvelles mises à l'épreuve. Les scientifiques sont mobilisés dans ce processus et construisent souvent eux-mêmes des arguments. Pour ce faire, ils recourent aux mêmes processus de simplification, d'ailleurs présents jusque dans les travaux qu'ils destinent au monde académique puisque, là aussi, ils sélectionnent dans le vaste univers des connaissances celles qui légitiment leurs analyses ou ne mettent pas toujours en pleine lumière les cadres nécessairement toujours réducteurs de leurs études... La participation des scientifiques à ce travail de réduction de la complexité et d'estompement du caractère toujours réducteur des analyses est par exemple visible dans les études publiées en Communauté française à propos de PISA. Certes, la plupart des scientifiques attirent l'attention sur le fait... mais, dans les conclusions, ils rappellent rarement ces fon-

dements, ce qui contribue à renforcer la croyance dans le caractère objectif et absolu des classements produits par l'OCDE (Delvaux, 2009).

Les connaissances incorporées dans les arguments ne se caractérisent pas seulement par leur forme simplifiée, mais aussi par leur nature. Certaines connaissances sont manifestement plus souvent mobilisées que d'autres. Ainsi en va-t-il des comparaisons statistiques dans l'espace ou le temps : la multiplication des indicateurs récurrents et des enquêtes comparatives nationales ou internationales tend à mettre sous pression les entités qui font moins bien que d'autres ou moins bien qu'auparavant. Les associations causales entre variables sont elles aussi particulièrement mobilisées et sont cruciales lorsqu'il faut problématiser (car elles peuvent relier un « nouveau » problème à des situations identifiées consensuellement comme problématiques) ou lorsqu'il faut préconiser (car elles peuvent relier une préconisation à un problème). Parmi les autres connaissances mobilisées, citons celles qui cartographient l'opinion ou qui présentent des idées mises en œuvre en d'autres temps ou lieux. Tous ces types de connaissances sont susceptibles de nourrir les arguments et les épreuves.

### **CIRCULATION ET CIRCUITS DE CONNAISSANCE : LA QUESTION DU POUVOIR**

Ces processus de problématisation et de préconisation ne se déploient pas seulement sur la scène centrale de la décision politique. Ils ont également cours sur de multiples scènes qui, bien qu'on ait pris l'habitude de les qualifier de locales, ne peuvent être lues exclusivement comme dépendantes des scènes dites centrales et comme simples lieux de mise en œuvre des initiatives prises par ces scènes. Sur ces diverses scènes (écoles, classes, conseils de zone, fédérations de pouvoirs organisateurs, syndicats...), des problématizations et des préconisations mûrissent et sont mises à l'épreuve. Elles, et les connaissances qu'elles incorporent, sont parfois spécifiques à la scène et parfois transversales aux scènes, constituant des évidences partagées ou des paradigmes communs aux acteurs d'un pays ou d'un secteur.

Ces paradigmes transversaux permettent une cohérence relative des actions publiques même quand celles-ci impliquent de multiples acteurs et scènes. Mais la cohérence relative — et la transformation plus souvent progressive que brutale des politiques — tient aussi aux interventions d'acteurs sur des scènes qui ne sont pas les leurs, dans le but d'orienter ce qui se trame sur ces scènes. Les autorités agissent de la sorte pour cadrer les acteurs locaux, mais ces derniers interviennent aussi dans l'autre sens. Dans ces tentatives d'interventions mutuelles, — bien entendu asymétriques —, la connaissance joue probablement un rôle croissant. La capacité d'intervention des acteurs locaux auprès des autorités dépend en partie de leur capacité à faire entendre leurs problématizations et préconisations, et à les argumenter en mobilisant des connaissances, qui tantôt formalisent des savoirs quotidiens, tantôt car-

tographient l'existant, ou tantôt encore renvoient une image des opinions. En retour, les autorités soucieuses d'orienter les actions qui prennent corps sur les scènes locales recourent de plus en plus souvent à des instruments de régulation (Lascoumes et Le Galès, 2004) basés sur la diffusion de connaissances. Qu'il suffise de penser, dans le domaine de l'enseignement, aux épreuves externes, certificatives ou non, auxquelles sont soumis les élèves et qui servent ensuite au pilotage du système. De tels instruments sont une forme de réponse aux limites de la régulation fondée sur les normes légales, limites encore plus tangibles dans une société où les acteurs locaux disposent d'une autonomie formelle ou sont en mesure de se tailler une autonomie effective.

On le voit, les connaissances peuvent peser sur les processus de problématisation ou de préconisation, quelle que soit la scène concernée. La manière dont circule la connaissance est donc un élément important à prendre en compte pour comprendre ces processus. Cette circulation n'est assurément pas toujours prévisible dans une société où les techniques de l'information accélèrent la vitesse de circulation et réduisent les distances. Pourtant, la grande majorité des connaissances en circulation suit des circuits de connaissances préétablis. Bien que non immuables, ces circuits présentent une stabilité relative, et leur structure contribue à ce que tel type de connaissance plutôt que tel autre parvienne sur certaines scènes et y soit utilisé. La structuration et la stabilisation de ces circuits de connaissance constituent donc un enjeu non négligeable et renvoient à la question du pouvoir.

En matière de connaissance, le pouvoir est notamment symbolique. Des acteurs paraissent plus légitimes que d'autres, et disposent dès lors d'un pouvoir symbolique leur permettant de disqualifier ou de qualifier des connaissances. D'autres acteurs disposent d'une autorité plus formelle, de ressources techniques, humaines ou financières, ou d'autres ressources encore leur donnant le pouvoir de récolter ou de diffuser des informations, ou au contraire de les retenir et d'en garder un usage exclusif.

## **LE RÔLE DES CONNAISSANCES : NI PRÉPONDÉRANT, NI MARGINAL**

Les connaissances et leur circulation sont donc des éléments qu'on ne peut négliger lorsqu'on tente de comprendre le cours de l'action publique. Pour autant, les circuits de connaissances, et les positions relatives des différents acteurs dans ces circuits, ne sont qu'un des facteurs structurant ce qui se déroule sur chacune des scènes où se joue un fragment de l'action publique. Les croyances collectives sont l'un des autres facteurs structurants. Assemblages de valeurs et de représentations du monde, ces croyances se déclinent sous forme de référentiels (Muller et Surel, 1998) ou de paradigmes (Hall, 1993) propres à un secteur ou trans-sectoriels, et dont la fonction est de placer hors débat, souvent sans que les acteurs en soient conscients, ce qui est indiscuté/indiscutable, ce qui est de l'ordre de l'évidence, du naturel. La configuration des rapports d'interdépendance (Elias, 1981 ; Pfeffer et Salancik, 1978) est un autre facteur

structurant. Elle définit les positions relatives qu'occupe chacune des scènes et chacun des acteurs par rapport aux autres et, de la sorte, les rapports de forces et une part des intérêts et des enjeux. Les modes de coordination prévalant dans un pays, un secteur ou une scène sont un troisième facteur. Ils structurent les interactions.

Ces trois éléments et le quatrième que sont les circuits de connaissances contribuent à orienter les conduites et les interactions des acteurs qui, sur une scène donnée (qu'il s'agisse d'un établissement scolaire, d'une organisation syndicale, d'une fédération d'associations de parents, ou du gouvernement de la Communauté française), interagissent et agissent, parfois en direction d'une autre scène impliquée elle aussi dans la même action publique.

Ces quatre éléments structurants ne sont pas nécessairement en cohérence. Des désajustements peuvent se faire jour et peser sur les conduites des acteurs en instituant de nouvelles contraintes ou potentialités. Les initiatives prises par des acteurs dans ce champ structurel légèrement modifié sont à leur tour susceptibles de modifier à la marge tel ou tel élément structurel. Ainsi, de fil en aiguille, de manière souvent graduelle, peuvent se modifier progressivement les structures qui à la fois contraignent et habilitent les acteurs investis sur une scène donnée. C'est ainsi qu'une transformation partielle des circuits de connaissances peut avoir des répercussions en chaîne. Avec PISA, l'OCDE a renforcé sa place relative dans les circuits de connaissances de nombreux pays, et peut-être plus largement transformé ces circuits en incitant, par exemple, les pays mal classés à s'intéresser aux pays jugés les plus performants et à s'inspirer de leurs politiques. Par ricochet, de telles modifications de ces circuits peuvent amener des acteurs à changer à la marge leurs croyances ou à modifier tel ou tel élément des modes de coordination.

## **TENDANCES GLOBALES, SPÉCIFICITÉS LOCALES OU SECTORIELLES**

En dépit de l'existence de ces « lois générales » que nous venons de tenter d'explicitier, tout ne se passe pas partout de manière identique. D'un pays à l'autre, d'un secteur à l'autre, les circuits de connaissances varient, comme les configurations de rapports d'interdépendance, les modes de coordination ou les croyances. Le rôle que jouent les connaissances dans la construction des politiques publiques n'est pas partout semblable. Et si des changements se manifestent aujourd'hui puissamment à l'échelle supra-sectorielle, supra-nationale voire mondiale, il n'empêche que d'importantes spécificités subsistent, héritages des histoires singulières des pays ou des caractéristiques particulières des secteurs. Les liens entre connaissance et politique ne sont pas structurés de manière semblable en Belgique ou en France, dans le secteur de l'éducation ou dans celui de la santé, voire même au sein d'un secteur (les connaissances ne jouent, par exemple, pas le même rôle dans les politiques budgétaires ou dans des politiques portant sur d'autres questions).

Ainsi que le décrit Éric Mangez dans un autre article de ce dossier, dans une société comme la Belgique, depuis longtemps (et malgré tout encore) structurée en piliers, des freins ont été mis à la circulation d'information entre les mondes sociologiques, la relative discrétion étant nécessaire au maintien de la paix. Et si cet arrangement est actuellement en train de changer sous l'effet d'évolutions à l'échelle supra-nationale, il pèse sur la manière dont les tendances globales sont actualisées dans cet espace, du fait que jouent les mécanismes bien connus de dépendance au sentier. Nul doute, dès lors, que des traces de l'ancien arrangement subsisteront longtemps encore, et que ces traces, mêlées aux nouveaux traits, continueront à donner à la Belgique des caractéristiques singulières, notamment quant au rôle qu'y joue la connaissance dans l'orientation des politiques publiques. ■

Cet article a été rédigé dans le cadre du projet de recherche intégré n° 028848-2 financé par le 6<sup>e</sup> programme-cadre européen : KNOWandPOL (The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors). Site web : <<http://www.knowandpol.eu>>.

## Bibliographie

- Delvaux B. et Mangez É. (2008), « Towards a sociology of the knowledge-policy relation », rapport de recherche, <<http://www.knowandpol.eu>>.
- Delvaux B. (2009), « La transformation des données PISA en connaissances et en arguments. Étude de trente-six documents publiés en Belgique francophone et présentant des analyses des données PISA », à paraître dans les *Cahiers de recherche en éducation et formation*.
- Elias N. (1981), *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Pandor/Des sociétés, (*Was ist soziologie ?*, 1970).
- Hall P. A. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25, 3, p. 275-296.
- Kingdon J. (2003), *Agendas, alternatives, and public policies*, deuxième édition, Longman (première édition : 1984).
- Lascoumes P. et Le Galès P. (dir) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Sciences Po Les Presses.
- Muller P. et Surel Yves (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- Pfeffer J. et Salancik G. R. (1978), *The external control of organizations. A resource dependence perspective*, New York, Harper and Row.