



HAL
open science

Pour une critique du modèle technocratique -savoir-marché politique et production de la loi

François Facchini

► To cite this version:

François Facchini. Pour une critique du modèle technocratique -savoir-marché politique et production de la loi. Politiques et Management public, 1993, 10.3406/pomap.1993.3119 . hal-01350618

HAL Id: hal-01350618

<https://hal.science/hal-01350618>

Submitted on 21 Mar 2024

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.

Pour une critique du modèle technocratique -savoir-marché politique et production de la loi

François Facchini

Résumé

Après avoir fondé le modèle technocratique, d'une part sur la neutralité du savoir et de son utilisation, et d'autre part sur l'existence d'un intérêt général transcendant les intérêts particuliers, nous nous attachons à montrer : dans une première partie, que le Savoir n'est neutre ni dans sa conception, ni dans son utilisation et qu'il ne peut pas justifier l'intervention puisque dès qu'il devient l'enjeu de pouvoir il se pervertit en se mettant au service de ceux qui l'utilisent (deuxième partie). Ce mouvement d'objectivisation de la science et de neutralisation du débat politique est alors expliqué, dans une troisième partie, par l'intérêt de l'administration qui rend son action indépendante de la demande sociale exprimée par le vote.

Citer ce document / Cite this document :

Facchini François. Pour une critique du modèle technocratique -savoir-marché politique et production de la loi. In: Politiques et management public, vol. 11, n° 3, 1993. pp. 63-75.

doi : 10.3406/pomap.1993.3119

http://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1993_num_11_3_3119

Document généré le 07/01/2016

POUR UNE CRITIQUE DU MODÈLE TECHNOCRATIQUE - SAVOIR - MARCHÉ POLITIQUE ET PRODUCTION DE LA LOI -

François FACCHINI*

creative
commons



Persée

Résumé

Après avoir fondé le modèle technocratique, d'une part sur la neutralité du savoir et de son utilisation, et d'autre part sur l'existence d'un intérêt général transcendant les intérêts particuliers, nous nous attachons à montrer : dans une première partie, que le Savoir n'est neutre ni dans sa conception, ni dans son utilisation et qu'il ne peut pas justifier l'intervention puisque dès qu'il devient l'enjeu de pouvoir il se pervertit en se mettant au service de ceux qui l'utilisent (deuxième partie). Ce mouvement d'objectivisation de la science et de neutralisation du débat politique est alors expliqué, dans une troisième partie, par l'intérêt de l'administration qui rend son action indépendante de la demande sociale exprimée par le vote.

* CEIS, Université de Paris I.

L'existence et le contenu de l'intervention publique animent une grande partie des débats de la science économique. La question de savoir comment concilier ce qui relève de la *polis*, c'est à dire ce qui est commun aux citoyens, de ce qui relève de la sphère privée, c'est à dire ce qui est propre à chaque citoyen, est au cœur des débats de la philosophie politique et reste l'une des difficultés majeures des sciences sociales.

A cette question de la conciliation de l'intérêt privé et de l'intérêt public plusieurs réponses ont été données par les philosophes à partir de définitions différentes de la notion d'intérêt général. D'après RANGEON [20], il est possible de classer les réponses autour de deux approches distinctes de la notion d'intérêt général : l'intérêt général est la somme consensuelle d'intérêts particuliers, l'intérêt général est le dépassement dialectique des intérêts particuliers. L'intérêt général est soit immanent, soit transcendant aux intérêts particuliers.

La définition immanente de l'intérêt général se rattache à la tradition démocratique et a généralisé le vote comme mode de décision collective. Dans ce modèle l'intervention est justifiée par le consentement populaire, rien ne peut se faire dans une pure logique électorale sans ce consentement. L'Etat, sa forme, la nature et le contenu de ses actions sont étroitement liés à l'avis de la majorité des citoyens représentés par une Assemblée Nationale toute puissante. L'intérêt général n'est pas une notion figée, elle évolue relativement à la conjoncture et aux avis émis par le peuple souverain.

La définition transcendantale de l'intérêt général, au contraire, émerge chez PLATON qui pose le principe de subordination absolue des intérêts privés à l'intérêt public et se développe chez HEGEL et dans toutes les écoles de pensée interventionniste. Elle suppose l'existence d'un centre autonome par rapport aux conflits qui agitent la société civile. L'Etat est cette instance où se définit en accord avec les représentants du peuple le Bien commun. L'action publique est donc relativement autonome vis à vis de la demande sociale exprimée par le vote, elle peut même légitimement, si elle estime cela nécessaire, contrarier cette demande afin de faire le bonheur de la société malgré elle. L'Etat hégélien concilie donc la conception immanente et la conception transcendantale de l'intérêt général et fonde un Etat qui associe le modèle démocratique, fondé sur la révélation des préférences, et le modèle technocratique fondé sur le savoir des hommes de biens ou les experts.

On retrouve dans un environnement parlementaire le gouvernement des philosophes de PLATON. L'intervention publique est justifiée à la fois par le Savoir des experts qui forment la structure administrative et par l'avis du système politique. L'Etat n'est plus dépendant, comme dans le modèle strictement démocratique, mais relativement autonome vis à la vis de la demande sociale exprimée par le vote. C'est cette autonomie qui devient l'enjeu de conflit de pouvoir.

La procédure de décision publique donne dans le modèle hégélien une place prépondérante au savoir. Il est sur ce point très proche du positivisme Comtien [F.VON HAYEK, 11]. Ainsi, comme l'explique très bien R. ARON dans ses *Etapas de la pensée sociologique*, la science sociale déterminera comme les

sciences exactes ce qui sera conforme à l'ordre humain et social. *"Puisque les savants imposent leur verdict aux ignorants et aux amateurs en fait de mathématique et d'astronomie, ils doivent logiquement imposer leur verdict de même façon en matière de sociologie et de politique. Ce qui, évidemment, présuppose que la sociologie puisse déterminer tout à la fois ce qui est, ce qui sera et ce qui doit être. La sociologie synthétique d'Auguste Comte suggère d'ailleurs une compétence de cet ordre. Science du tout historique, elle détermine en effet non seulement ce qui a été et ce qui est, mais ce qui sera, au sens de la nécessité du déterminisme. Ce qui sera se trouve justifié comme étant conforme (...) à ce qu'Auguste Comte appelle simplement la réalisation de l'ordre humain et social"* [ARON, 1 ; p.84].

Un tel modèle suppose cependant que de nombreuses hypothèses soient réunies : le savoir est neutre, l'utilisation de ce savoir par la fonction publique lors de la définition de l'intérêt général est neutre et il est possible de parler d'intérêt général transcendant. Outre les risques d'erreurs dans le diagnostic (non infaillibilité du savoir) et le fait que le passage d'un savoir explicatif à un savoir prescriptif doive se faire sans encombre, la fonction publique doit sacrifier ses intérêts et la société civile doit ne pas chercher à utiliser l'autonomie administrative à ses propres fins pour que le modèle ne soit pas perverti. Le simple exposé de cette logique révèle sa faiblesse et mène à une réflexion sur : 1) le réalisme de ses hypothèses, 2) les effets sur le débat politique et 3) la façon dont la science économique comprend sa fonction sociale car, si le savoir contribue à la définition de l'intérêt général, l'ensemble des explications économiques de l'intervention publique peut devenir des justifications de l'intervention, la science économique devenant alors une science essentiellement prescriptive.

Il est alors intéressant de montrer que c'est dans le passage du descriptif au prescriptif que le savoir est le plus souvent manipulé, afin de servir des intérêts particuliers qui utilisent les résultats des sciences sociales pour agir. La présence du modèle technocratique dans un Etat à prédominance démocratique tend alors à neutraliser le débat politique et à faire croire que l'arbitre des débats est le savoir des hommes de science, des experts. Cette façon de justifier l'intervention occulte les débats internes aux sciences exactes et sociales et facilite l'émergence de situations de privilèges qui limitent la réversibilité normative nécessaire au bon fonctionnement d'une société et plus particulièrement d'une économie.

**Un savoir
manipulé lors
du difficile
passage du
descriptif au
prescriptif**

Le modèle technocratique tend à croire que la science (en particulier la science économique) peut imposer son verdict aux ignorants. Le savoir devient un principe de gouvernement et la source de la définition de l'intérêt général. Cette forme de légitimité de l'intervention publique repose donc principalement sur la neutralité du savoir et de son utilisation.

— Le savoir n'est pas neutre

La sociologie de la connaissance par l'histoire de la formation des idées met en évidence la fonction sociale non neutre de la science.

La question posée par le scientifique est déjà entachée de subjectivité. *"La connaissance serait le produit de questions plus ou moins bien formalisées, plus ou moins pertinentes et plus ou moins décisives que le sujet connaissant adresse à la réalité"* [BOUDON, 2 : p. 129]. *"De par leur position, les acteurs peuvent percevoir la réalité plutôt sous un jour que sous un autre. De par leurs dispositions, même s'ils ont la même position, ils interprètent la même réalité de manières différentes"* [BOUDON, 2 : pp. 107-108].

Les théories scientifiques n'ont par conséquent jamais une portée explicative universelle et définitive, leurs axiomes de base étant éminemment relatifs. Les idées sont produites par des acteurs rationnels socialement et historiquement situés. Il n'existe plus d'en soi, de faits déjà structurés. Les paradigmes sont historiquement et socialement déterminés s'ils produisent un cadre de recherche provisoire qui meurt dès qu'il n'explique plus la réalité.

Cette forme de relativité, outre le fait que tout résultat scientifique engage un minimum de croyance au sens presque religieux du terme, ne nuit pas à la portée explicative du savoir et à son objectivité, mais souligne l'ignorance inhérente à toute recherche et l'incertitude de tout résultat, face à l'histoire. Une théorie scientifique est vraie tant qu'elle n'est pas réfutée [POPPER, 18].

Le savoir n'est donc pas un absolu, il n'est pas à l'abri de la subjectivité des savants, de leur point de départ, il suscite un débat contradictoire entre différentes théories qui ne seront départagées que par les faits ou l'histoire.

— L'utilisation du savoir n'est pas neutre

Le passage de la science à la pratique produit de plus un phénomène appelé effet E (effet épistémologique) par BOUDON [2] qui stipule qu'il est toujours possible d'accepter les conclusions d'une théorie scientifique sans pour autant comprendre le déroulement de la démonstration. Un tel effet E biaise l'application du résultat dans l'action. En passant au prescriptif, les acteurs oublient les conditions de validité de la théorie.

A l'absence de neutralité du savoir s'ajoute l'absence de neutralité de l'utilisation du savoir qui est sans doute l'élément le plus significatif dans le débat qui est ouvert ici, puisque ce qui est en cause c'est l'utilisation du savoir comme mode de justification de l'intervention.

Cet effet de boîte noire se rencontre plus souvent dans les sciences sociales ayant tendance à choisir l'objet de leurs études selon les problèmes soulevés par la société. De plus, ces effets E sont *"considérablement amplifiés par les effets de communication (...) car, s'il peut être difficile pour le chercheur de percevoir les limites du paradigme auquel il souscrit, (...) ce l'est encore davantage pour son public. En revanche les sciences de la nature, si elles*

sont aussi sujettes aux effets E, sont beaucoup moins exposées à ce phénomène d'amplification par les effets de communication" [BOUDON, 2 : p. 242].

L'utilisation du savoir est donc susceptible de maladroites involontaires ou volontaires. Dans le second cas, c'est l'intérêt des individus qui sera à l'origine des biais et des abus. L'intérêt des acteurs sociaux se trouve dans l'usage pratique qu'ils peuvent faire de la théorie. La théorie est un moyen de faciliter les négociations face à d'autres groupes spécifiques aux intérêts divergents. Dès lors "une théorie peut devenir influente quand, pour des raisons compréhensibles, elle attire l'attention bienveillante de groupes spécifiques d'intellectuels" [BOUDON, 2 : p. 188]. Loin de nier l'existence de vérités scientifiques, il devient alors possible d'affirmer avec HABERMAS [9 ; p. 165], pour des raisons un peu différentes, qu'il existe un intérêt qui commande la science et d'admettre qu'objectiviser la science c'est donner une réponse technique aux questions politiques [HABERMAS, 9 : p. 159].

Ces conclusions sont d'autant plus vraies que les recherches des savants peuvent être commandées et qu'une demande partisane d'innovation sur le marché des idées, afin de soutenir certaines formes de répartition, peut même être à l'origine d'un savoir. P. BOURDIEU [3] montre en effet que l'intensification des relations entre les administrations et les instances scientifiques influe à la fois sur la façon dont sont traités les sujets et sur le choix des sujets eux mêmes. Rien ne garantit donc l'objectivité des recherches et des résultats lorsque le savoir devient l'enjeu de débat politique. Si, en scientifiant le débat politique, le modèle technocratique tend effectivement à le neutraliser, c'est au profit de l'arbitre, du dépositaire de l'intérêt général qui choisit et tranche, le plus souvent prématurément, les débats dont le monde scientifique est animé. Le savoir comme mode de justification de l'intervention tend donc à la manipulation de certains concepts scientifiques et sert l'autonomie d'une institution, la structure bureaucratique, qui devient l'enjeu de marchandage. Un savoir au service d'une politique n'est jamais neutre, il sert un groupe.

Un savoir au service d'une politique n'est jamais neutre, il est tronqué et institutionnalisé

Si l'utilisation du savoir est susceptible d'effets E et d'effets de communication et si la définition de l'intérêt général a des effets redistributifs, la fonction publique devient l'enjeu d'un pouvoir, celui de choisir le savoir qui définira l'intérêt général. Le savoir, en justifiant certaines formes de redistribution, peut faire l'objet de manipulations.

— Un savoir tronqué : de l'explication à la justification de l'action.

Ainsi, l'ensemble de l'économie du bien-être qui explique l'intervention de l'Etat par la présence de biens collectifs [SAMUELSON, 19] de biens mixtes [MUSGRAVE, 14], d'externalités [MARSHALL, 13, PIGOU, 17], de monopoles naturels et de myopie [PIGOU, 17] peut être utilisé à des fins tout autres que celles d'expliquer la réalité. Toutes ces catégories deviennent des enjeux de pouvoir.

Certaines recherches feront du bien collectif et de ses caractéristiques non pas une notion explicative répondant à la question de savoir pourquoi l'Etat a pris en charge tel ou tel bien mais un moyen de justifier l'intervention de la puissance publique. De même, l'idée selon laquelle les agents sont myopes permet de justifier l'intervention de l'Etat dans tous les secteurs particulièrement sensibles aux effets d'incertitude et d'irréversibilité. Ainsi, dans le cas par exemple des ressources naturelles, la prise en compte des effets d'irréversibilité par la loi suppose connu le moment où la ressource sera épuisée alors que personne ne connaît les réserves planétaires et la vitesse de renouvellement des techniques d'extraction ; pas plus que les ressources alternatives qui pourraient être découvertes. L'intervention des experts se heurte donc à l'ignorance inhérente à toute recherche.

— Un savoir figé, qui produit des irréversibilités institutionnelles et neutralise le débat politique.

Le savoir progresse mais il est loin d'être absolu. Toute réglementation fondée sur un savoir récent visant à limiter les effets d'irréversibilité suppose donc nécessairement que le risque d'erreur lié à tout résultat scientifique est moins grand que celui qu'aurait couru la société, si aucune intervention n'était venue changer son comportement. Toute réglementation fige la société sur des normes alors que la science progresse en infirmant certains résultats énoncés et utilisés auparavant.

En souhaitant lutter contre la myopie de la société civile la décision publique fige le savoir et produit des formes d'irréversibilité institutionnelles et normatives ; les instances de contrôle ou d'application des normes adoptées se maintiennent en effet toujours plus longtemps que les phénomènes qu'elles sont censées combattre. Le modèle technocratique est donc loin de supprimer toute incertitude et tout effet d'irréversibilité. Le savoir du scientifique reste partiel et la façon dont il est utilisé ne fait qu'accroître ces incertitudes.

En revanche, le modèle technocratique suppose qu'un tiers est capable de savoir mieux que les co-échangistes eux-mêmes ce qui est bon pour la société toute entière, et qu'il n'utilisera pas sa clairvoyance à des fins personnelles et court-circuitera, de ce fait, l'échange sur les marchés économique et politique, car rien n'assure que la majorité des votes s'oriente spontanément vers la prise en compte de l'incertitude et des effets d'irréversibilité. Le modèle technocratique va donc biaiser les résultats du marché politique (proprement dit) en substituant au débat politique un débat technique.

Ainsi, en scientifiant le débat politique, le positivisme tend à le neutraliser et à écarter les ignorants, alors qu'il est apparu clairement que le savoir est toujours fragmenté et jamais total. La connaissance reste toujours incomplète et l'information utilisée toujours indisponible avant tout échange, *"l'inéluctable ignorance (...) devenant la racine centrale de tout ordre social"* [F.VON HAYEK, 10 : tome 1, p. 14].

Ce mouvement d'objectivisation de la science et de neutralisation du débat politique mis en évidence et dénoncé, il reste à l'expliquer. La réponse est simple ; en neutralisant la science et le débat politique, la structure bureaucratique s'autonomise par rapport à la demande sociale exprimée par le vote. Le modèle technocratique, en déléguant un pouvoir d'expertise à l'administration, en fait un enjeu de pouvoir dont la variable-clé est le savoir. Le modèle technocratique sert l'autonomie administrative et provoque des comportements stratégiques de la société civile autour de ce pouvoir.

**Le savoir sert
des groupes
lors de la
décision
d'intervention
-la loi, un
compromis
entre
minorités-**

La décision d'intervention publique passe par la production d'une loi. L'Etat est compris à cette occasion comme la personnification juridique de la Nation et comme l'expression de la volonté nationale, toute décision législative étant ratifiée par le Parlement. Ces définitions de l'Etat et de la loi expriment une certaine conception du mode de légitimation de l'intervention de l'Etat qui est une institution dépendante du vote des citoyens qui, par la représentation politique, expriment leur volonté. Cette adéquation entre la demande sociale exprimée par le vote et la loi n'est pourtant pas observable dans la réalité qui concilie modèle technocratique et modèle démocratique. De nombreux faits peuvent confirmer cette affirmation.

— Pouvoir administratif et élaboration de la loi, une conception réglementaire de la loi.

L'élaboration de la loi n'est pas une fonction exclusive du Parlement, l'article 34 de la Constitution de 1958 ayant conféré au gouvernement un pouvoir réglementaire autonome. Cet élément est déterminant car il permet une suite de délégations qui mène finalement à l'éclatement du pouvoir normatif. Aux actes d'origine parlementaire s'ajoutent les actes d'origine gouvernementale et administrative : décrets, arrêtés, circulaires qui prennent une place décisive, inversant même la hiérarchie des normes. L'Assemblée Nationale n'est plus le lieu privilégié du pouvoir législatif, elle n'a plus qu'un rôle secondaire, elle valide la loi mais ne la produit pas. Une preuve en est qu'au niveau de l'Assemblée Nationale, seules 6,1 % des propositions de lois des parlementaires sont acceptées contre 91 % des projets de lois issus du gouvernement [COULANGES, 6 : p. 99]. Le droit n'est donc plus l'expression de la volonté nationale puisqu'il n'est défini qu'accessoirement par le Parlement, et que son contenu réel est du domaine réglementaire, c'est à dire administratif.

— Fonction publique et sphère politique : un terrain conquis.

Le fort mouvement de concentration du pouvoir et de professionnalisation de la fonction publique en France marque la constitution d'un Etat autonome et bureaucratique. *"D'Hugues Capet à Louis XIV, de la révolution française à Napoléon III et au régime gaulliste, l'Etat a sans cesse étendu son emprise sur la société civile et s'est autonomisé pour former un lieu clos, une immense machine administrative propre à dominer toutes les périphéries"* [BADIE et

BIRNBAUM, 4 : p. 173].

L'institutionnalisation de l'Etat de l'ancien régime pendant la révolution (ibidem p. 180), l'édiction d'un droit administratif indépendant du droit ordinaire par l'Empire (ibidem p. 181) et la constitution d'une administration professionnalisée (création de l'ENA) et fermée (statut des fonctionnaires) sont les grandes étapes de la formation de cet Etat qui fait une place importante à la fonction publique dans ses instances de gouvernement (plus du tiers des ministres sous la Vème République sont des hauts fonctionnaires [de BAECQUE, 7], dans ses instances législatives (en 1981, 51 % des parlementaires sont des fonctionnaires), dans ses grandes entreprises nationales, publiques et privées, par le phénomène du pantouflage. Le modèle technocratique idéal où la fonction publique est neutre et non politisée n'est pas respecté puisque *les fonctionnaires prennent l'assaut du pouvoir politique* [de BAECQUE, 7] et le *droit administratif* peut être désigné comme *un droit de privilège* [CHEVALLIER, 5].

"Même si l'existence du droit administratif ne repose plus sur l'idée de privilège, sa structure reste caractérisée par un rapport fondamentalement inégalitaire entre l'administration et l'administré, lié au monopole de la contrainte" [CHEVALLIER, 5].

La forte politisation de la fonction publique et l'imposante présence de la fonction publique à l'Assemblée Nationale font peser une lourde présomption sur l'action administrative qui ne pourra pas avoir la vertu tant désirée de la neutralité. Dès lors, la loi ne traduit plus essentiellement la demande sociale exprimée par le vote. La société civile n'est cependant pas exclue de ce processus d'élaboration de la loi, car l'électeur administré reste le soutien incontournable dont a besoin le politique ou la bureaucratie pour agir.

— Une autonomie contrainte par le nécessaire soutien des citoyens-administrés.

La société civile composée de différents groupes de pression intéressés par le pouvoir administratif intensifie ses relations avec l'administration. La relation administration-groupes de pression [STIGLER, 22, PELTZMAN, 16] et gouvernement-administration [NISKANEN, 15, WINTROBE et BRETON, 24] prend dès lors une grande importance.

L'administration n'est plus une grande médiatrice entre électeurs et gouvernement, elle met son pouvoir d'expertise et l'autonomie qu'elle a acquis dans l'histoire, au service des intérêts des groupes qu'elle soutient et qui la soutiennent. L'administration légitime alors son action en développant un milieu de soutien dont la fonction est de garantir au gouvernement le soutien de l'opinion. Les groupes de pression affirment, dans cette logique, leur force électorale et financière, afin de renforcer le pouvoir de leurs ministères de tutelle dans la concurrence qui les oppose lors du vote de la loi de finance et des débats législatifs.

Afin de voir leur budget s'accroître et leur pouvoir s'étendre les administrations développent une politique de recherche de soutien auprès de groupes de pression déjà constitués où dont elles favorisent la constitution, l'objectif d'une telle stratégie étant de constituer des pouvoirs capables de contrer les groupes d'intérêts hostiles à leur politique. Chaque administration a donc intérêt, si elle souhaite développer son champ d'intervention, à étendre sa zone d'influence pour démontrer la justesse de ses vues aux politiques. Outre ces effets bénéfiques, une telle stratégie renforce son autonomie vis-à-vis des administrations hostiles mais accentue du même coup sa dépendance vis-à-vis de son milieu de soutien (administration militante).

L'ensemble de ces stratégies met en évidence l'irréalisme de l'hypothèse de neutralité administrative. L'administration a une zone d'indépendance réelle vis-à-vis du résultat des élections, elle n'est cependant pas à l'abri des conflits, elle ne peut pas être cette instance impartiale décrite par les théoriciens du modèle technocratique. Le choix du savoir est donc aussi conditionné par cette *"logique de lois et de rapports de forces propres, qui fait de l'administration ni l'auxiliaire du politique, ni le reflet simple de l'état du rapport de forces sociales"* [SPANOU, 21 : p. 5].

— Une autonomie qui suscite une intense activité de recherche de rente et explique l'inflation législative.

L'ensemble de ces comportements stratégiques est susceptible d'être expliqué par des intérêts purement économiques. La théorie de la recherche de rente développée autour des travaux pionniers de TULLOCK [23] et KRUEGER [12] éclaire cet aspect des relations entre administrations et groupes de pression. Elle vient, à ce titre, combler une partie des insuffisances de la théorie de la réglementation qui ne raisonne qu'en termes de soutien politique direct des bénéficiaires ou des perdants aux tuteurs, ainsi qu'à celles des modèles bureaucratiques. Elle joue donc un rôle charnière et permet de comprendre en des termes purement économiques des tractations qui existent entre l'administration, le politique et les associations constituées en groupes de pression.

L'administration est le centre d'une concurrence intense entre groupes de pression. Elle n'est cependant pas comprise comme un centre unifié, car l'administration est éclatée en de multiples centres de décision qui cherchent à obtenir du pouvoir d'expertise et du pouvoir normatif qu'ils possèdent le maximum d'avantages.

Cette concurrence, dans un univers de rareté budgétaire, caractérise le comportement des ministères qui utilisent le projet de loi comme un effet d'annonce. La loi votée, elle peut appeler des dépenses d'exécution ou de contrôle. Toute action législative est par conséquent un moyen d'obtenir, à terme, un transfert budgétaire en faveur de son ministère qui pourra alors soit développer de nouveaux services, soit distribuer ces nouveaux fonds au milieu de soutien.

L'inflation législative trouve une explication économique et ne s'explique plus seulement et fondamentalement par une procédure politique de vote mais par l'autonomie administrative qui favorise un processus de sur-réglementation dont la raison principale est l'effet d'annonce que provoque toute action ministérielle. La production d'une loi, de décrets, d'arrêtés ou de circulaires justifie l'existence du ministère et mobilise l'opinion publique qui, le temps d'une discussion au Parlement, est saisie de la question.

La loi n'est donc ni produite par l'Assemblée Nationale, ni souhaitée par la majorité, mais prend son origine dans les milieux de soutien des différents ministères. Aucune loi n'est le fruit d'un consensus au service de l'intérêt général, elle n'est pas non plus le souhait d'une majorité, elle est le produit d'un compromis non pas entre majorité et minorité, mais à l'intérieur des multiples minorités qui se sentent concernées par la loi. Le résultat du marché politique est donc indépendant de la règle majoritaire. *"La prétendue volonté de la majorité élaborée dans ce processus de marchandage n'est rien de plus qu'une entente pour favoriser ses clientèles au détriment du reste (...), un gouvernement de majorité ne produit pas ce que la majorité, mais ce que chaque fraction composante de la majorité, doit concéder aux autres pour obtenir leur appui à ce qu'elle-même désire"* [F.VON HAYEK, 10, 1980 : p. 12].

Il n'y a donc aucune raison pour que l'intérêt général puisse être découvert de façon moins partisane et plus neutre par une structure bureaucratique que par une procédure politique de vote puisque toutes les hypothèses qui sous-tendent le modèle technocratique sont contestables :

- la neutralité du savoir est mise en cause par la relativité de tous les résultats scientifiques et par l'engagement politique de ceux qui l'utilisent,
- la neutralité de la fonction publique est fortement improbable parce qu'elle supposerait l'existence d'une vertu d'effacement devant le bien commun de la fonction publique et l'absence de convoitise de la société civile qui ne souhaiterait pas utiliser à son profit le pouvoir d'expertise et le pouvoir normatif possédés par l'administration,
- enfin l'existence d'un intérêt général transcendant les intérêts particuliers est fort peu probable dans une société où la loi est le produit d'un compromis entre différentes minorités constituant la majorité et de tractations dont l'objectif est la captation d'une rente.

Conclusion

L'intervention publique, dont la forme générale est le plus souvent législative, n'est plus fondamentalement liée à la procédure d'élection. Le système de décision publique concilie le système technocratique et le système démocratique, en donnant dans le fonctionnement quotidien des institutions un rôle prépondérant au système administratif, la conception réglementaire de la loi et l'autonomie des ministères étant d'ailleurs venues accréditer cette idée.

Cette autonomie administrative ne laisse bien évidemment pas indifférente la société civile, qui s'organise en groupes de pression concurrents autour de chacun de leurs ministères de tutelle. Ainsi, même sous l'hypothèse de bienveillance de l'intervention des pouvoirs publics, l'existence de cette autonomie administrative favorise un comportement de recherche de rente.

Dans ces différentes stratégies, le rôle du savoir est primordial car il est le moyen d'accréditer sa compétence et sa neutralité. Le constat qui est à l'origine d'une politique se veut scientifique et général, il n'introduit dans sa présentation aucune subjectivité. Le projet s'impose à tous, il n'est pas contestable, car il ne fait que dire ce qui existe et proposer des solutions qui ne font que donner aux personnes compétentes le pouvoir de résoudre les problèmes qui se sont posés. Cette façon de présenter les projets de loi ne remet donc aucunement en doute la neutralité du savoir, alors qu'il existe des débats sur la pertinence de tel ou tel paradigme et la validité de certains résultats et que l'utilisation du savoir à des fins prescriptives introduit des effets E et de communication qui nuisent à l'objectivité de ce même savoir.

Le savoir devient idéologique parce qu'il est utilisé à des fins politiques. Il soutient des intérêts économiques et favorise certains groupes, au détriment d'autres. Le choix du savoir et des arguments que le concepteur de la loi utilise donne donc son contenu au projet, il existe par conséquent une contradiction interne dans le système technocratique qui, en donnant son autonomie à l'administration, en fait un enjeu de pouvoir dont l'effet le plus évident est de venir biaiser les résultats du savoir. Le savoir, comme tous les autres moyens de justification de l'intervention publique, une fois introduit dans le débat politique, perd de sa neutralité et ne fait que défendre des intérêts particuliers. L'utopie positiviste légitime l'action de certains groupes et de certaines institutions et fait apparaître le conflit sous la forme d'un consensus. Ce n'est cependant pas de la critique du rôle du savoir dans la décision politique qu'il s'agit, car tout débat politique se nourrit des résultats de la science, mais de la place qui est faite à l'autonomie administrative dans la décision publique. C'est donc sur les procédures de vote qu'il faut se pencher afin de leur redonner tout leur poids dans le système de décision publique.

BIBLIOGRAPHIE

- [1] ARON R. (1967), *Etapes de la pensée sociologique*, Coll. Tel, Gallimard.
- [2] BOUDON R. (1986), *L'Idéologie*, Fayard.
- [3] BOURDIEU P. (1984), *Homo academicus*, Paris, Editions de Minuit
- [4] BADIE B. et BIRNBAUM P. (1979), *Sociologie de l'Etat*, Coll Pluriel, Hachette.
- [5] CHEVALLIER J. (1988), "Le droit administratif, droit de privilège ?" *Revue Pouvoirs*, N° 46, P.U.F.
- [6] COULANGES P. (1989), *La production économique du droit*, thèse pour le doctorat es sciences économiques, Aix en Provence.
- [7] DE BAECQUE F. (1987), "Les fonctionnaires à l'assaut du pouvoir politique", *Revue Pouvoirs*, N° 40, P.U.F.
- [8] FABIANI J. L. (1985), "Science des écosystèmes et protection de la nature", pp. 75-93 dans *Protection de la nature, histoire et idéologie*, L'Harmattan, Coll. Alternatives Paysannes.
- [9] HABERMAS J. (1973), *La technique et la science comme idéologie*, Coll Tel, Gallimard.
- [10] HAYEK F. V. (1980), *Droit, législation et liberté*, Coll. Libre Echange, P.U.F., Volumes 1 et 3.
- [11] HAYEK F. V. (1953), *Scientisme et sciences sociales*, Agora 1991, Presses Pocket.
- [12] KRUEGER A. O. (1974), "The political economy of the rent-seeking society", *American Economic Review*, juin, reproduit dans Buchanan, Tollison et Tullock (1980) : *Towards a Theory of Rent-seeking Society*, College Station Texas A. et M. University Press.
- [13] MARSHALL A. (1890, 1961), *Principles of Economics*, 8° Ed. London, Mac Millan.
- [14] MUSGRAVE R. A. (1966), "L'offre de biens collectifs", dans *Economie Publique*, CNRS.

- [15] NISKANEN W. J. (1975), "Bureaucrats and Politicians", *Journal of Law and Economics*, December 1975, Vol 18, pp. 617-643.
- [16] ELTZMAN S. (1976), "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, Vol 19, 2, pp. 219-248.
- [17] PIGOU A. C. (1920), *The Economics of Welfare*, London, Mac Millan.
- [18] POPPER K. (1959) *The Logic of Scientific Discovery*, New-York, Harper Torch Book.
- [19] SAMUELSON P. A. (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, novembre, pp. 387-389.
- [20] RANGEON F. (1986), *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica.
- [21] SPANOU G. (1987), *L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Thèse pour le doctorat en science politique, Amiens, 2 Vol.
- [22] STIGLER G. J. (1971), "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, Spring, 2, pp. 137-146.
- [23] TULLOCK G. (1967), "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft", *The Western Economic Journal*, juin, reproduit dans Buchanan, Tollison et Tullock (1980).
- [24] WINTROBE R. et BRETON A. (1986), "Organizational Structure and Productivity", *American Economic Review*, june, Vol.76, 3, pp. 530-538.