

Le 30 juin 2010

Convention, sens commun et action publique

Robert Salais (IDHE, Cachan ; Centre Marc Bloch, Berlin)

Contribution Colloque Cerisy septembre 2009 : Conventions, l'intersubjectif et le normatif – Parution prévue dans Les conventions de l'économie en crise, 2011

Dans leur conversion aux solutions de marché, les décideurs publics et les détenteurs du pouvoir ont, dans leur grande majorité, abandonné le projet d'agir directement sur la substance de la réalité économique et sociale comme dans les pratiques interventionnistes propres aux régimes de croissance économique de l'après guerre. Pour autant, leur rabattement sur des régulations marchandes – par un changement des règles et des procédures publiques qui favorise le plein déploiement du marché – n'est pas (ou n'est plus) leur visée centrale, même s'il s'agit d'un point de passage obligé. On soutiendra dans cette contribution que la visée ultime des politiques qu'ils mettent en œuvre devient la modification du *sens commun* ou, plutôt du *savoir de sens commun* qui, dans les situations ordinaires de la vie (et du travail), permet aux personnes de se repérer, d'anticiper et d'agir avec une certitude raisonnable d'obtenir ou de s'approcher du résultat visé. On entend par savoir de sens commun (ou *common sense knowledge*, CSK¹), la pré-connaissance que chacun a des faits de la communauté dont il est membre, pré-connaissance qu'il tient pour donnée et partagée quand il engage une action dans une situation particulière. Il s'agit en bref de catégories de pensée et d'action, de croyances, d'attentes et de revendications. Dans le langage de notre colloque, on parlera de l'ensemble des conventions que chacun considère comme légitimes, car il a éprouvé par sa pratique que ces conventions étaient reconnues ou du moins comprises, même si non admises, par les autres. Cet ensemble donne sens (dans sa double dimension de signification et de direction) aux actions, aux réalisations et aux espérances. Nous reviendrons plus en profondeur sur la nature du CSK, partie III.

La réduction de taille et de moyens de l'Etat au profit du marché ne signifie pas son affaiblissement. Elle équivaut, plutôt, au projet ambitieux (émergent plus qu'assumé pour l'instant, vraisemblablement) de modifier l'agenda de vie et de travail des membres de la communauté, d'une part pour l'adapter à des ambitions plus « raisonnables » qui soient ajustées à la stagnation ou au déclin économique qui s'annonce, d'autre part pour le transformer, en reprenant ici le langage managérial, en « tableau de bord » d'un individu rationnel de marché. Armé d'un tel tableau de bord, l'individu qui optimise en permanence l'adéquation entre ses objectifs et ses moyens en fonction des signaux que lui renvoie le marché (notamment son employabilité) devient la figure politique et sociale idéale. Car il a intériorisé et assume son destin d'être responsable de lui-même et de ne s'en prendre qu'à lui en cas d'échec. Il a compris ou plutôt les dispositifs publics s'agencent pour lui faire comprendre que la justice sociale, la lutte pour l'émancipation, la responsabilité collective, celle de l'Etat en ces matières ne sont plus que chimères. Dans le cas précis d'un basculement vers le marché, le savoir commun n'a plus besoin d'être collectif, mais d'être essentiellement distribué ou plutôt reproduit à l'identique, auprès de chaque individu. Il s'agit d'un savoir de type behavioriste, presque d'un instinct de réaction instantanée et adaptée aux signaux de prix et de quantité envoyés par le marché. Comme le souligne Hayek, 1945, l'aléa social relève de la responsabilité de chacun dans une société de marché ; bâtir une connaissance collective du

¹ Suivant en cela Eléonore Le Jallé, 2009 et surtout Michel Quéré, 1993. Le *common sense knowledge* (CSK) est à distinguer du *common knowledge* (CK) . Voir partie III

social est à écarter ou n'est plus une priorité car –ajouterons-nous - comme l'histoire l'a montré, ce n'est que le prélude à des revendications collectives et à la légitimation du social comme champ d'intervention publique.

Interpréter la réforme en cours des politiques publiques comme action sur le sens commun permet, nous semble-t-il, une analyse plus adéquate de la crise, spécialement de cette tendance générale à faire comme si rien ne se passe qui obligerait à une révision drastique. Elle permet de placer au centre les apports possibles de l'économie des conventions à cette analyse, en repartant de ce qui en a été le cœur, l'analyse des catégories et des investissements de forme comme dispositifs d'action, simultanément cognitifs, normatifs et pragmatiques. A quels états de la société peut donner naissance une action publique rationnelle sur le sens commun (I) ? De quelle nature en sont les instruments (II) ? Pourquoi le savoir de sens commun est-il si stratégique ? Quels apports la recherche sur de tels processus peut-elle apporter en retour à l'économie des conventions (III) ? Telles sont les questions que nous aborderons dans les parties qui suivent.

I. Une typologie provisoire d'états de la société selon le CSK

Une action publique rationnelle sur le sens commun peut en passer par la réalisation de plusieurs états de la société, successivement ou simultanément, qui impliquent différents statuts et modifications du CSK. Des compromis divers entre eux sont concevables. On tente d'offrir en tant que conjecture une typologie d'états, dont l'intérêt est, entre autres, de revenir sur certaines questions au cœur de l'économie des conventions.

Le premier état pourrait s'appeler la *confusion des sens*. Le recours aux conventions que chacun continue de penser comme légitimes ne conduit plus aux mondes possibles à l'apparition et réalisation desquels chacun s'attend. On débouche sur des situations « troublées » dont ni l'intelligibilité collective n'est acquise, ni même les directions repérées vers lesquelles investir pour bâtir d'autres compréhensions. Le trouble vient d'un désajustement entre des cadres cognitifs qui n'ont pas changé et le monde dans et sur lequel on les applique. A bien des égards et des indices, nous en sommes là au stade actuel de la crise. Ce stade se traduit par une obsolescence – disqualification du savoir commun sur la société et sur soi-même. Diverses innovations de méthode politique, labellisées comme « gouvernance », concourent aujourd'hui à établir durablement cette confusion des sens. On rappelle brièvement, partie II, en quoi l'instrumentalisation des conventions statistiques, comptables ou langagières aboutit à cette confusion des sens, à « l'abri » de laquelle peuvent se mettre en place des réformes porteuses d'un autre état de la société. Mais, d'un autre côté, une telle confusion ouvre en même temps des failles par où peuvent s'introduire des évolutions diverses vers d'autres états.

Le second état pourrait être qualifié de *continuité nominale*. Il ne s'est rien passé à la surface des choses, pourrait-on dire après coup. Les mots, les concepts, les qualifications, les discours et argumentaires n'ont pas fondamentalement changé. Les conventions de langage sont les mêmes. Un « emploi » est toujours un « emploi », un « chômeur » un « chômeur », le « Parlement » le « Parlement », etc. Néanmoins, ces répertoires décrivent en les légitimant avec le langage « d'avant » des réalités, la réalisation de mondes possibles qui, pour un observateur extérieur, n'ont plus grand-chose à voir avec ceux d'avant. Imaginons Blanche-Neige se réveillant tout d'un coup d'un sommeil long, mais qui pour elle n'a duré pas même une seconde, et s'apercevant d'une totale disjonction entre ce qu'elle s'attend voir apparaître avec les conventions auxquelles elle a recours et ce qui apparaît vraiment. Et surtout prenant conscience que ce qui lui apparaît est devenu la « normalité » pour ceux qui l'accueillent dans

leur monde et qu'elle risque d'être frappée d'anormalité si elle proteste. Le passage à un tel état, s'il est le fruit d'une stratégie politique constructiviste, peut être qualifié de succès *total*. La conscience collective des significations antérieures ou des autres possibles a disparu ou a été marginalisée. Un tel état est, de fait, le produit d'un « totalitarisme », quelle qu'en soit la forme, violente ou pas.

Le troisième état est, pourrait-on dire, le *conflit des compréhensions*. C'est l'état que la critique sociale devrait s'acharner à réaliser dans la crise actuelle et qu'elle n'a pas encore gagné, loin de là. Nous traduisons par compréhension le concept d'*understanding* que James Bohman, 1996, 2004, a mis en avant dans ses recherches sur la démocratie délibérative. Pour ce dernier la tâche principale de la critique sociale n'est pas simplement la dénonciation ou la lutte par des voies politiques (voire insurrectionnelles) pour un autre état de l'économie et de la société. Elle consiste à construire pas à pas (dans un renouvellement des formes de lutte sociale) une nouvelle compréhension des réalités, compréhension qui ne soit pas qu'intellectuelle, mais qui devienne réellement (en reprenant le concept) un *savoir de sens commun* partagé. Cette nouvelle compréhension devient ce qui guide l'intelligence de ce qui se passe, mais aussi les anticipations et les actions entreprises. Un tel état est dynamique et instable : il maintient ouverts une pluralité de possibles. Il témoigne d'un processus collectif qui se déroule de manière *située*. Située, parce qu'il s'agit d'un processus tel qu'il convainc chacun qu'il est possible dans sa situation d'user d'autres conventions ou d'attribuer valablement un autre sens aux conventions existantes (parce que la réalité est autre que ce qu'on lui dit). Située, parce que ce processus se déroule à tous les niveaux et dans tous les lieux où s'exerce un pouvoir, des cellules sociales de base aux instances de l'Etat.

II. Les instruments d'une action publique rationnelle sur le sens commun²

La « nouvelle gestion publique » – ou NGP³ qu'on trouve à l'œuvre en France dans la LOLF et la RGPP ainsi que dans les méthodes de gouvernance promue par les autorités européennes - réduit le mieux au plus. Ce faisant, elle vide de l'intérieur la signification des conventions existantes, ouvrant ainsi la voie au premier des états, celui de la *confusion des sens*. Telle la peste noire au Moyen Age, la diffusion de la NGP est foudroyante. Elle adapte pour les politiques publiques des styles de gestion provenant des entreprises privées. Ses composantes principales sont l'introduction de mesures de la performance (indicateurs de performance, *benchmarking* – en d'autres termes étalonnage), l'intégration de principes de concurrence, l'exigence d'efficacité dans l'utilisation des ressources (Cheung, 1997).

En réduisant le mieux au plus, la NGP remplace un jugement de valeur (qui porte sur le degré de la réalisation des fins éthiques de l'action publique, comme le plein emploi) par une mesure de la performance des instruments techniques employés. Prenons le cas d'une affirmation comme « Le chômage a diminué de 5% ». Cette affirmation opère une confusion entre deux propositions qui n'ont que peu à voir l'une avec l'autre, car elles se rapportent à deux niveaux de réalités différents. L'énonciateur fait comme si on pouvait passer, sans s'interroger sur la légitimité de ce passage, de la proposition A à la proposition B suivantes. La proposition A relève d'un constat empirique, d'une *evidence* comme le disent nos amis anglais : « Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'Agence Nationale pour l'Emploi et classés en catégorie 1 a diminué de 5% ». C'est un constat sur la performance d'un instrument de politique publique. Pour apprécier la valeur de vérité empirique, la production de cette

² Pour un développement, voir mon papier dans la Revue des Affaires sociales, Salais, 2010 ; aussi, pour l'analyse de la méthode ouverte de coordination européenne, Salais, 2004, 2006a et b, 2007

³ En anglais, *New Public Management*

evidence a besoin d'être analysée en profondeur dans ces différentes étapes, chose trop négligée. La proposition B est ce à quoi se limite l'énonciateur : « Le chômage a diminué de 5% ». Elle renvoie à un ensemble de présupposés qui lui donnent sens, mobilisés par ce mot du langage courant, « chômage ». Ce mot a sa propre histoire ; il a de multiples significations, indigènes ou savantes. Il dispose de différentes constructions conceptuelles, adossées à autant de théories sur les réalités économiques et sociales. Il s'ensuit que la proposition B est d'une autre nature que la proposition A. Elle est un jugement de valeur, non pas une mesure, mais une évaluation de la situation.

Tableau 1. Une ligne directrice et son indicateur (Stratégie européenne pour l'emploi, 2006)

- Ligne directrice “Disposer de marchés du travail inclusifs” : demande aux Etats membres de développer “des mesures actives et préventive: identification précoce des besoins, aide à la recherche d'emploi, orientation et formation professionnelle comme composantes de plans d'action personnalisés; fourniture des services sociaux nécessaires pour inclure ceux les plus distants du marché du travail et pour cotribuer à l'éradication de la pauvreté”
- Parfait, n'est-ce pas, du point de vue éthique. Mais quelle en est la signification pratique? La réponse se trouve dans l'outil et son usage: l'indicateur d'évaluation qui pilote (*monitor*) la ligne directrice
- Indicateur de pilotage “Nouveau départ”: “Part des jeunes/adultes devenus chômeurs le mois X, encore sans emploi au mois X+6/X+12 et qui n'ont reçu aucun nouveau départ sous forme d'un stage de formation ou de requalification, d'une expérience de travail, d'un emploi ou d'une aide à l'employabilité”
- Signification véritable: accroître la performance quantitative, soumettre les chômeurs à un système de pénalités et d'incitations pour prendre le plus vite possible n'importe quelle tâche, formation ou stage

Le Tableau 1 illustre le propos en mettant en regard une des lignes directrices de la SEE (des marchés du travail inclusifs) avec l'indicateur utilisé pour suivre l'évolution des politiques nationales. Dans cet exemple, le levier d'action est le maniement des règles de gestion des agences pour l'emploi (inscription, radiation, reclassification des types de demandes d'emploi, gestion des agents par la performance, changement de définition de ce qui constitue un « emploi », etc.) pour maximiser la performance globale, exprimée en réduction du nombre de demandeurs inscrits. Un concours d'inventivité est ouvert pour classer n'importe quelle offre en inclusion et donc améliorer le score. En l'absence de définitions imposées, que ne peut-on en effet arriver à qualifier de « training », « retraining », « work experience » ou de « other employability measure » ? La notion de « job » elle-même a priori rassurante peut s'appliquer à toute tâche d'au moins une heure pendant une semaine dite de référence. La méthode ouverte de coordination appliquée à l'emploi a recours à la convention statistique, préconisée par le BIT pour les comparaisons internationales, mais qu'elle détourne de ses finalités : « Employed persons consist of those persons who during the reference week did any work for pay or profit at least one hour, or were not working but had jobs which they were temporarily absent ». Un « emploi », qui auparavant ouvrait sur une série de garanties statutaires et protectrices (relativement), peut n'être plus qu'une tâche sans qualité quels qu'en soient salaire, conditions de travail, durée ou type de contrat.

On est dans un registre d'une tout autre nature que celui, bien connu, de la manipulation des statistiques. Dans la NGP, sous des formes diverses l'évaluation de la performance quantifiée se trouve *internalisée*, à la fois comme *référence et comme objectif*, dans le processus de l'action. Il s'en suit une série de dérives, déjà observables, de l'action publique. La principale dérive est que les acteurs sont peu à peu convoqués et incités à un exercice nouveau qui consiste à chercher tous les moyens, non pas d'améliorer les résultats des politiques engagées du point de vue de leurs objectifs fondamentaux, mais directement d'accroître la performance de ces politiques telles que mesurées par une batterie d'indicateurs. Les conventions statistiques, mais aussi à bien y réfléchir les conventions de langage, sont transformées en outils politiques. De ce fait la normativité devient incorporée dans les outils techniques.

Dans sa contribution sur les retraites, Nicolas Castel arrive par d'autres voies au même constat. Jusqu'aux années 1980 en France, la retraite était dans la continuité du salaire. Le retraité conservait son statut social et l'identité de « travailleur » qu'il avait gagné par son travail. Par une série de réformes se traduisant par des changements progressifs (anodins, parfois, vu de l'extérieur) des règles techniques des droits à la retraite, on régresse vers une tout autre conception du travail. Celle-ci n'est plus le statut, mais la marchandise qu'on vend sur le marché du travail et qui n'a de valeur que dans les moments où un employeur l'achète et l'utilise.

L'état obtenu dans ces deux exemples, voire visé, est celui de la *confusion des sens*. Le choc ressenti entre attentes et nouvelles réalités n'est pas en soi suffisant pour une prise de conscience, car comment mettre à l'épreuve une telle évolution avec sa seule expérience locale individuelle ? Le voile d'ignorance qui entoure les conventions statistiques ajoute une difficulté supplémentaire ; la portée du changement de conventions servant de référence aux politiques publiques n'est pas comprise. Faute de place, je renvoie ici pour une esquisse des implications de cet état pour la critique sociale à mon article du *Raisons pratiques* n° 18 consacré à l'approche par les capacités (Salais, 2008), ainsi qu'aux publications dérivées (Salais, 2009a et b).

III. Savoir de sens commun et conventions

Qu'est-ce qui rend le savoir de sens commun si stratégique dans l'affaire ? D'abord parce qu'il s'agit d'un savoir, ensuite parce qu'il fournit du sens, qu'il est commun, et qu'au total il réunit ces trois propriétés. Chacun de ces concepts (le savoir, le sens, le commun) ouvre sur un débat théorique énorme, traversant toutes les sciences humaines et sociales. Ce que je peux tout au plus faire est de tenter de préciser, en termes de questions de recherche, ce qu'apporte le passage du concept de *common knowledge* (CK) à celui de *common sense knowledge* (CSK).

3.1. Du CK au CSK

Beaucoup de critiques faites à l'EC se sont concentrées, à juste titre à mon avis, sur le recours au concept de *common knowledge*, tel qu'il est employé par David Lewis, John Rawls ou les théoriciens du choix rationnel. Quéré, 1993, souligne qu'il s'agit moins d'une cognition véritable que d'un opérateur rationnel qui vise dans ces travaux à résoudre le problème de la coordination sur fonds d'hypothèse commune de rationalité. Le mécanisme des anticipations croisées qu'utilise Lewis (sur lequel Jean-Pierre Dupuy a bâti son analyse de la spécularité) est révélateur. Les personnes qui se coordonnent supposent qu'elles partagent une croyance dans une préférence rationnelle pour la conformité, supposée par chacun le mécanisme plus économe. Chacun devient ainsi en mesure, dans la situation de coordination et face au problème posé, d'anticiper la régularité (ou la saillance) que les autres ont toutes raisons de choisir comme solution de la coordination, ce parce qu'employant eux-mêmes cette préférence rationnelle ils sont arrivés à ce choix. Mais cet opérateur rationnel ne suffit pas en lui-même à engager effectivement la coordination sur la base de ce choix supposé commun. Car chacun, en l'absence de communication avec les autres (et, y aurait-il communication, qu'il resterait le problème de la confiance à accorder à ce qui se dit ou se signale) a besoin pour s'engager d'un début de preuve. D'où, chez Lewis, l'engagement dans une spirale ascendante d'anticipations croisées du niveau 1 au niveau n avec le problème de découvrir le niveau auquel il sera possible de considérer que l'hypothèse tient. Ce problème en vérité n'a pas de solution, ce qui conduit au coup de force épistémologique propre au CK, désespéré en un sens, dans lequel l'action est, de façon ultime, un saut dans le vide, c'est-à-dire dans un incertain resté radical (une croyance finalement irraisonnée). Notons que Keynes lui-même a cette même conception de l'action (qu'on pense à la décision d'investissement comme étant le fait d'esprits animaux).

Une véritable cognition suppose deux éléments interagissant dans la pratique, l'acquisition d'une expérience et l'engagement dans des épreuves de réalité, les deux donnant à chacun un savoir pratique capable de fournir les preuves nécessaires à l'engagement de l'action et de la coordination. Ce n'est pas le cas du CK. Ce dernier ne peut donc, en tant que tel, offrir les bases d'une analyse de ce que signifie une action rationnelle sur le sens commun. Tout au plus conduirait-il à une analyse de la manipulation des croyances, rien de bien nouveau dans le paysage des sciences sociales, politiques notamment⁴.

⁴ Si David Lewis, 1969, a lui-même posé certaines prémisses d'une pragmatique du savoir et de l'action, il s'est refusé à les exploiter. Dans son schéma topique l'appui sur une régularité R dans une situation récurrente S au sein d'une population P introduit un cadre déterminant, mais dont les raisons de la présence ne sont ni explicitées, ni analysées. Lewis s'est concentré sur le schéma formel de la coordination, en aval de ce cadre. Or il faut bien s'interroger sur les capacités qui font que les personnes ont reconnu que R est une régularité (ce qui suppose s'être engagé dans une série répétée d'épreuves) dans des situations récurrentes (ce qui suppose qu'elles les aient qualifiées dans ce qu'elles ont de semblables relativement aux actions à entreprendre) au sein d'une

3.2. Cognition, action et pré-connaissance

Mais qu'entend-on par cognition en tant qu'activité sociale liée à l'action ?

Il convient de partir des développements de Wittgenstein sur la pré-connaissance des faits généraux de la nature et de la société qui nous vient de notre appartenance à une communauté. Pour Wittgenstein⁵, cette pré-connaissance précède la réflexion discursive ou la connaissance scientifique. Elle prend, pour chacun, la forme d'une attente qui naît de la situation. Globalement parlant, cette pré-connaissance relève d'un accord de base entre les membres d'une communauté au niveau, non des opinions, mais des actions. Elle est ce qui permet l'intercompréhension des actions. Mais elle ne détermine aucunement à l'avance, ni une fois pour toutes la manière dont les personnes vont agir dans une situation donnée. Ce qui, du CSK, s'actualise dans une situation donnée est, à la fois, irrémédiablement incorporé à la situation et hautement personnel.

Les attitudes qui découlent d'un appui sur cette pré-connaissance ne sont donc pas purement épistémiques (Quéré, 1993). Il ne s'agit pas de représentations sociales; si c'était le cas, il deviendrait difficile d'imaginer la coordination dans une situation concrète autrement que par le biais d'un alignement préalable de tous sur une même représentation. On en resterait à la nécessité d'un consensus préalable, d'un accord ex ante dans les têtes (Chatel et Rivaud-Danset, 2006). Pour agir et se coordonner, il n'est pas nécessaire, heureusement, de penser et d'agir pareillement. La démocratie, comme système de choix collectif, part précisément de la liberté qu'a chacun de penser et d'agir par lui-même librement. L'hypothèse de convergence des représentations néglige la complexité des phénomènes de domination et de hiérarchie et, surtout, en reste à la vision ordinaire de l'action politique comme manipulation de l'opinion. Or ce qu'on observe est plus profond, c'est une manipulation du savoir, donc des actions. On a vu, partie II, que l'enjeu de la critique sociale est de donner naissance à un conflit des compréhensions de manière à rouvrir le champ de ce qui est réellement possible, et non à une autre manipulation, voire propagande, fût-elle plus en résonance avec ce qui se passe.

Si notre manière d'agir nous appartient en tant que manifestation de notre liberté, la coordination ne peut se dérouler que par l'entremise d'une dynamique conventionnelle qui assure l'ajustement tacite des attentes et des actions. La vision de la coordination qui découle du CSK est que, d'une part, celle-ci puise de manière variée, en quelque sorte au gré des situations, des problèmes et des personnes, dans une sorte de stock de conventions disponibles au sein de la communauté ; mais d'autre part – le point est essentiel – qu'elle se déroule par des processus d'actualisation en situation. Dans cet instant d'actualisation, l'action que la personne entreprend et la manière dont elle passe l'épreuve de la situation et de son dispositif révèlent la convention « choisie » ainsi que l'interprétation de cette convention qui découle de l'épreuve. On n'est pas dans une logique séquentielle délibération – choix – puis action. A travers de tels processus d'actualisation se jouent beaucoup de choses : l'apprentissage des conventions comme retour de l'expérience tirée des épreuves de réalité ; le changement des conventions elles-mêmes ; l'influence des dispositifs publics sur les conventions légitimes, autant sur leur choix que sur les résultats à en attendre. Je rejoins là l'idée forte avancée par Latsis et Al Amoudi dans leur contribution selon laquelle les conventions ont un aspect processuel. Elles n'apparaissent pas ex nihilo, mais comme actualisation, interprétation et

population (ce qui implique une identification et des épreuves communes). Reste aussi à savoir ce qu'on entend précisément par pragmatique de l'action

⁵ On suit ce qu'en dit Quéré, 1993, s'appuyant sur Wittgenstein

transformation plus ou moins étendues de conventions existantes. Elles nécessitent en conséquence, comme ils le rappellent, un travail d'histoire empirique, comme celui que nous avons conduit dans Salais et Storper (1993) pour rendre compte de leur dimension contingente (même si, une fois établie, elles ont pour les personnes une sorte d'évidence).

3.3. La capacité à la critique

Qu'il puisse y avoir aussi bien apprentissage que changement et influence dans les moments d'actualisation de conventions conduit à concevoir le CSK comme prenant appui autant sur les compétences des personnes que sur les dispositifs institutionnels et matériels qui les entourent. La connexion si l'on peut dire entre les personnes et les choses, c'est la capacité, le pouvoir d'être et de faire dont les personnes éprouvent l'étendue en agissant et en se coordonnant (De Munck et Zimmermann, 2008). Il ne s'agit pas d'une compétence cognitive (comme le conçoit Herbert Simon en insistant sur ses limites par rapport à l'omniscience), mais plutôt d'une *capacité à la critique*, beaucoup plus riche, distribuée inégalement selon les lieux, les réalisations et les personnes. La stimulation, le développement, mais aussi la régression de cette capacité passent autant par la configuration de la situation et ses dispositifs matériels que par l'intellect ou le sentiment.

Arrivé à ce point, la question que nous traitons – l'action publique rationnelle sur le sens commun - prend un nouvel éclairage. C'est dans et au travers de ces processus d'actualisation en situation qu'elle peut s'infiltrer. Pour la personne qui agit, le moment de l'action est un moment d'actualisation des conventions. Un tel moment est nécessairement ouvert, donc potentiellement perméable aux influences, qu'elles soient discursives, argumentatives et matérielles (comme celles provenant des dispositifs dans lesquels la personne est plongée : une agence de l'emploi, un poste de travail, le quartier où l'on habite, etc.). Car ce qui se noue n'est pas seulement un choix, mais l'engagement dans une action qui va porter et inscrire dans la situation non seulement une convention, mais une signification spécifique, contingente en un sens, de cette convention. Au travers de ces moments peuvent se nouer et se développer la confusion des sens (au travers, par exemple, des déceptions et attentes déjouées), mais aussi le basculement progressif vers un autre savoir de sens commun. La réflexivité devient un ingrédient décisif de tels moments, car en mobilisant la capacité à la critique celle-ci peut, mais ce n'est en rien une certitude, sinon de déjouer le piège, du moins de savoir ce que l'on fait ou vous fait faire.

De cette analyse on peut tirer trois conclusions, ou du moins conjectures, à approfondir.

3.4. Convention et règle, quel positionnement ?

La première est la différence (de positionnement) entre convention et règle comme concepts théoriques (et non comme mots du langage ordinaire).

Dans les exemples des parties I et II, les règles apparaissent comme des instruments de mise en œuvre⁶ ; elles sont de l'ordre des moyens. Elles sont assemblées pour former des dispositifs (c'est-à-dire l'institution en acte saisie par sa pratique), visant à agir dans et sur le réel - substantiellement toujours, même si ce ne sont que des procédures. Leur matière à organiser, c'est la proposition A de notre exemple sur le chômage, partie II : « Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE et classés en catégorie 1 a diminué de 5% ». Que ce

⁶ J'emploie sciemment « mise en œuvre » plutôt qu'organisation, pour laisser ce concept aux sciences (ou au paradigme) de l'organisation.

soit pour les conventions statistiques, dans le design des procédures d'enregistrement ou d'orientation, la réforme organisationnelle des agences publiques pour les soumettre aux impératifs de la NGP, repose sur un choix rationnel des règles, et non des conventions. Un enjeu important de l'action rationnelle sur le sens commun et de son efficacité est en effet de sélectionner, de formater et de traduire en dispositifs opérationnels des règles qui incitent les personnes prises dans leurs filets à réviser leurs conventions, leur sens, leur contenu en terme de savoir de sens commun dans la direction visée par le décideur, en l'espèce se transformer en individu rationnel de marché.

Dans ces mêmes exemples, les conventions apparaissent comme des heuristiques d'action pour les personnes en situation de coordination. Elles sont de l'ordre des fins, car elles portent un sens, à la fois, direction et signification de l'action. Le produit de leur mise en œuvre, c'est la proposition B de notre exemple : « Le chômage a diminué de 5% ». Cette proposition signifie que le nombre de personnes se reconnaissant dans l'état de chômeur a diminué de 5%. Elle résulte de jugements d'états fait sur elles-mêmes par chacune des personnes, donc de jugements de valeur, factuels et normatifs. Les recueillir supposerait, dans l'idéal, une enquête auprès de chacune de ces personnes pour recueillir, non seulement leurs réponses, mais leurs conceptions, diverses, de ce qu'être chômeur. Donc une demande de réflexivité, via la médiation d'un questionnement adapté, scientifiquement fondé.

3.5. Réflexivité et enquête sociale

La seconde question est donc celle de la réflexivité. Les épreuves (action qui ne conduit pas au résultat escompté ; coordination ratée ; conflit) sont propices au doute. Pour en rendre compte il faut partir de l'hypothèse que le savoir de sens commun est ouvert à la réflexivité dans les moments d'actualisation des conventions (donc abandonner le concept bourdieusien d'habitus). De fait, seule la possibilité de réflexivité de la personne sur elle-même maintient une valeur de connaissance à l'expérience vécue. Elle est ce qui justifie l'enquête sociale comme outil de production de connaissances sur le social. Par le biais de son questionnement, l'enquête sociale opère une agrégation des expériences vécues des personnes interrogées en connaissance générale. Elle le peut, non seulement parce que le questionnement s'appuie sur les méthodes des sciences sociales, mais tout autant parce que la conviction de départ est que les réponses collectées ont une valeur, au moins, élémentaire de connaissance. L'enquête en a besoin.

L'enquête n'est pas qu'un transmetteur transparent d'une réalité objective qui existerait à son insu. Il en fait partie, la vit et agit sur elle. Mais une situation troublée, comme dans l'état que nous avons qualifié de confusion des sens, ne conduit pas nécessairement à la réflexivité. Au contraire, la capacité à la critique étant un obstacle potentiel, l'action publique rationnelle sur le sens commun doit ou la neutraliser, ou la dévoyer. Une des propriétés émergentes du pilotage des politiques publiques par indicateurs est précisément la production de preuves chiffrées, donc supposées objectives, de leur efficacité au regard des objectifs fondamentaux affichés. Ainsi le doute individuel est-il confronté à des preuves, certes fabriquées, mais qui, prétendant à l'objectivité, enlèvent au doute sa pertinence. Donner des outils aptes à alimenter sans biais la réflexivité des personnes sur leur situation apparaît une tâche prioritaire de la critique sociale dans un tel contexte. C'est un enjeu central de la démocratie.

3.6. Où réside la dimension normative de l'action : convention ou règle ?

Doit-on en postuler une dimension normative de l'action et, si oui, d'où vient-elle ?

Un exemple remarquable, que je ne peux présenter ici, est celui de ces jeunes chercheuses dans l'Allemagne nazie si heureuses d'avoir enfin un matériel humain (des Juifs) à leur disposition dans leurs recherches sur les types raciaux (Götz et Heim, 2006, p. 151-155). Leurs procédures de recherche, pour arriver à un résultat scientifiquement valide, sont aussi rigoureuses que le sont les nôtres aujourd'hui. Il est difficile d'en disputer sur ce terrain. La discipline dans laquelle elles travaillent était encore légitime dans le champ académique dans l'entre-deux-guerres. Le problème est que leur objet est illégitime, car son humanité est déniée que ce soit par les méthodes d'approvisionnement en matériel ou par les fins poursuivies. Ces chercheuses n'auraient pas *dû* s'engager dans cette recherche précise, mais elles n'en manifestent aucune conscience. L'enjeu est déontique.

Une première réponse serait que la dimension normative est portée par les conventions. Le problème est que les approches disponibles de la convention n'arrivent pas à en rendre compte. Une approche à la Lewis en termes de préférence pour la conformité est insuffisante, car dans ce cas elle décrit, donc excuse (que pouvaient-elles faire d'autre, les pauvres). Une approche pragmatique n'est pas sans reproches, car elle n'interroge pas les fins de l'action, mais se concentre sur la démarche d'action pour y arriver au mieux. Ces approches suffisent pour des régimes courants d'action, mais l'exemple les met en défaut. L'idée de la sanction collective qui menace si on ne suit pas la régularité attendue par les autres est tout aussi inadéquate dans un univers où le monstrueux est devenu le normal. Il est difficile enfin de voir une réponse suffisante dans l'impératif catégorique auquel, selon Kant, ces chercheuses auraient dû obéir.

Pour sortir par le haut de ce dilemme, il faut admettre que la dimension normative est portée par les règles. Le statut à donner aux règles en toute généralité ne peut donc pas provenir du paradigme de l'organisation. Une revisite théorique de l'Etat est pour cela nécessaire. A vrai dire, on aurait dû se méfier. Le paradigme de l'organisation (autrement dit de la performance) est précisément celui qui met en œuvre l'action politique visant à agir sur le sens commun. Or ce type d'action nie la dimension éthique de l'Etat (la poursuite au nom de la communauté d'objectifs en termes de justice sociale et de bien commun). L'organisation s'oppose à l'Etat en le rabattant au statut d'une machinerie qu'on gère et qu'on optimise. Elle ne voit en lui (cf. les travaux de Crozier) qu'un gisement de ressources que des individus malins exploitent comme des souris dans un fromage. Il faut donc revisiter l'Etat en tant que garant tant des principes juridiques et éthiques qui servent de référence à la vie de la communauté que de leur mise en œuvre dans le droit et dans les politiques publiques. En maintenant légitimes et actifs ces principes dans des procédures de jugement d'accès libre, démocratique et public, l'Etat ouvre la possibilité à chacun d'avoir recours à ces procédures quand les conventions aboutissent à des résultats qui ne respectent pas ces principes, ou quand la mise en œuvre ou l'édiction de nouvelles règles suscitent la suspicion. Par ce travail de garant, l'Etat inscrit dans le savoir de sens commun, il incorpore (ou conforte) dans les conventions, un sens de la justice et du bien commun. Mais il ne transforme pas – la précision est essentielle – les conventions en règles morales prescriptives d'une bonne conduite. Chacun demeure libre. Si l'Etat ne joue plus ou de moins en moins ce rôle de garant (comme les évolutions récentes le laissent craindre), les valeurs et droits fondamentaux de la démocratie sont menacés.

Bibliographie (sélection)

- Bohman, J., 1996, *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*, Cambridge MA, The MIT Press
- Bohman, J., 2004, « Realizing deliberative democracy as a mode of inquiry: pragmatism, social facts and normative theory », *Journal of speculative philosophy*, 18, 1, p. 23-43 [traduit par Charles Girard et publié en français dans *Tracés*, 2008, 15, p. 1-29]
- Castel, N., 2010, “Aux fondements des politiques sociales: les enjeux salariaux de la réforme des retraites”, dans le présent livre, p.
- Chatel, E. et D. Rivaud-Danset, 2006, “L’économie des conventions: une lecture critique à partir de la philosophie pragmatiste de John Dewey”, *Revue de philosophie économique*, 1, 13, p. 49-75
- Cheung, A.B.L., 1997, “La compréhension des réformes du service public: tendances mondiales et questions diverses », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, décembre, p. 513-537
- De Munck, J. et B. Zimmermann, s. dir., 2008, *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Paris, Editions de l’EHESS (Raisons pratiques 18)
- Götz, A. et S. Heim, 2006, *Les architectes de l’extermination. Auschwitz et la logique de l’anéantissement*, Paris, Calmann-Lévy
- Kayek, F., 1945, « The Use of Knowledge in Society », *American Economic Review*, XXXV, 4, p. 519-530
- Latsis, J. et I. Al Almoudi, 2010, « La normativité des conventions arbitraires », dans le présent livre, p.
- Le Jallé, E., 2009, « La convention de David Hume à David Lewis : du « sens général de l’intérêt commun » au « savoir commun », in Gautier, C. et S. Laugier, 2009, *Normativités du sens commun*, Paris, PUF, p. 95-107
- Quéré, L., 1993, « A-t-on vraiment besoin de la notion de convention ? », *Réseaux*, 62 [English version, in *Réseaux*, 1995, 3, 2, p. 187-210]
- 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., s. dir., *Les sciences sociales à l’épreuve de l’action. Le savant, le politique et l’Europe*, Paris, Editions de la MSH, p. 287-331
- Salais, R., 2006a, “Reforming the European Social Model and the politics of indicators: from the unemployment rate to the employment rate in the European Employment Strategy”, in Jepsen, M. et A. Serrano, eds., 2006, *Unwrapping the European Social Model*, Bristol, The Policy Press, p. 189-212
- Salais, R., 2006b, “On the correct (and incorrect) use of indicators in public action”, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 27, 2, Winter, p. 237-256
- Salais, R., 2007, “Europe and the deconstruction of the category unemployment”, *Archiv für Sozialgeschichte*, 47, “The crisis of the social state”, September, p. 371-401
- Salais, R., 2008, “Capacités, base informationnelle et démocratie délibérative. Le (contre-) exemple de l’action publique européenne », in De Munck, J. et B. Zimmermann, s. dir., 2008, *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Paris, Editions de l’EHESS (Raisons pratiques 18), p. 297-329
- Salais, R., 2009a, “Deliberative democracy and its informational basis: what lessons from the Capability Approach”, *Contribution*, SASE Conference, Paris, 16-18 July, download at: <http://halshs.archives-ouvertes.fr>
- Salais, R., 2009b, "La democrazia deliberativa e le sue basi informative: lezioni dall'approccio delle capacità" in *La Rivista delle Politiche Sociali*, "L'informazione prima dell'informazione. Conoscenza e scelte pubbliche", 3, p. 107-136

Salais, R., 2010, « Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance », *Revue française des affaires sociales*, 1-2, p. 129-147
Salais, R. et M. Storper, 1993, *Les mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France*, Paris, Editions de l'EHESS
Wittgenstein, L., 1953, *Philosophical Investigations*, Oxford, Blackwell