

International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



Les fondements pragmatiques de la planification Pragmatic Foundations of Planning Los fundamentos pragmáticos de la planificación

Jacques Fisette

Numéro 15 (55), printemps 1986

Savoirs en crise

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1034435ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1034435ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (imprimé)

2369-6400 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Fisette, J. (1986). Les fondements pragmatiques de la planification.
International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire, (15), 55–64. <https://doi.org/10.7202/1034435ar>

Résumé de l'article

L'action en planification a été traditionnellement présentée comme un substitut aux lois sociales qui, autrement, détermineraient l'évolution de la réalité sur laquelle portera l'action. Dans cette perspective, la connaissance scientifique de ces lois sociales s'avère être un enjeu déterminant du fondement de l'action en planification. L'auteur se propose ici de montrer comment les pratiques planificatrices, malgré un discours et des allures de scientificité, puisent leur fondement dans une diversité de champs de connaissances aux statuts cognitifs fort différents.

Tous droits réservés © Lien social et Politiques, 1986

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

Les fondements pragmatiques de la planification

J. Fisette

Introduction

Parmi les thèmes principaux débattus ces dernières années à propos des conditions sociales de production de la connaissance scientifique figure au premier plan la réorientation progressive depuis un siècle des finalités de la recherche scientifique. La production de connaissances est en effet résolument tournée vers l'action pratique et plus seulement vers l'explication et la compréhension du monde : on recherche d'abord des applications concrètes, utiles économiquement et politiquement. De nombreux rapports officiels (O.C.D.E., 1981, 1980, 1971) ont montré depuis dix ans le caractère stratégique des politiques scientifiques dans la concurrence industrielle entre les pays : l'appli-

cation de ces connaissances à la création de nouveaux produits et de nouveaux procédés industriels constitue maintenant un enjeu déterminant de la croissance économique. D'autres recherches plus générales ont mis en évidence la disparition progressive, dans les débats au sein des communautés scientifiques, de questions fondamentales, voire métaphysiques, sur l'homme et sur la société en général, au profit de questions plus pragmatiques orientées vers la résolution de problèmes ponctuels et commandant des solutions et des décisions immédiates (Ravetz, 1972 et Janicaud, 1985). L'industrialisation des sciences et leur visée pragmatique ont aussi été dénoncées à gauche (Marcuse, 1968) comme à

droite (Hayek, 1953) et qualifiées péjorativement de biais fondamentalement technologique des sciences actuelles.

Il y a plusieurs façons d'aborder ce sujet : des études ont montré comment ce biais technologique est enraciné dans les fondements mêmes de la plupart des courants de pensée en sciences sociales depuis un siècle (voir Fay, 1975 ; Boudon, 1984). Force est de constater cependant le caractère unidirectionnel du questionnement dans la littérature de langue française sur ce sujet : en effet la critique provient essentiellement de l'épistémologie de la connaissance scientifique.

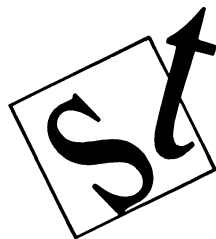
Les recherches sur l'efficacité réelle de ces mêmes connaissances, produites en sciences socia-

56 les, à remplir ces fonctions technologiques qu'on leur attribue, sont moins visibles et plus rares. J'adopterai ici le point de vue de certains champs d'application des connaissances scientifiques, pour questionner l'adéquation de ces connaissances aux objectifs que se donnent certaines pratiques planificatrices. Ce concept de « pratiques planificatrices » sera utilisé dans un sens très large, c'est-à-dire comme un ensemble d'actions, dans un domaine d'intervention déterminé, intentionnellement conçues et mises en oeuvre pour atteindre de façon efficace des finalités données (voir Godelier, 1966). L'objectif ultime de l'action planifiée étant traditionnellement de se substituer aux lois qui autrement auraient déterminé l'évolution de la réalité sur laquelle va porter l'action. Je me propose ici de montrer comment les pratiques planificatrices, malgré un discours et des allures de scientificité, puissent leurs fondements et leur efficacité dans une diversité de champs de connaissances de statuts cognitifs différents. Ce qui les rend difficilement saisissables du strict point de vue de la connaissance scientifique.

Dans un premier temps, je tenterai de poser de façon plus explicite l'intérêt du projet de fonder la planification sur des bases scientifiques reconnues, et quels enjeux ce projet représente du point de vue de l'efficacité de l'action sur le social. Il m'apparaît intéressant ensuite de

m'arrêter sur un événement majeur dans le domaine de la planification au XXe siècle, le taylorisme, et de montrer comment malgré son efficacité conjoncturelle, cette approche repose sur des bases scientifiques erronées du point de vue de la connaissance substantive de l'objet planifié.

Le systémisme est un autre événement théorique majeur en planification et en administration ; je propose, dans un deuxième temps, de l'interpréter non pas comme un événement scientifique, au plan substantif encore ici, mais comme une réponse à l'absence de connaissances fiables pour l'action dans un contexte économique et politique qui exigeait des méthodes nouvelles de prise de décisions et de gestion des organisations. Le systémisme s'impose d'ailleurs dans la communauté des administrateurs avant d'apparaître dans le discours de la communauté académique (Ansoff, 1969, p. 11). En dernier lieu seront présentées certaines incompatibilités essentielles entre le projet scientifique, même positiviste ou technologique, et le projet « planiste » d'intervenir efficacement sur des problèmes pratiques dans une société démocratique.



Science et technologie sociales

L'idée de fonder la formulation et la mise en oeuvre des politiques sur la connaissance scientifique est relativement récente. Elle serait néanmoins une « tendance lourde »

(Habermas, 1973) de notre société, sinon l'un des traits culturels fondamentaux de notre génération.

Toute chose (constatait Hayek) qui n'est pas consciemment dirigée comme un ensemble est tenue pour imparfaite... preuve de son irrationalité et de la nécessité de la remplacer entièrement par un mécanisme délibérément établi (Hayek, 1953, p. 103).

De toute évidence aujourd'hui, malgré les craintes exprimées par les libéraux, la recherche scientifique est devenue à travers le monde un facteur déterminant de puissance économique : la preuve en est que tous les gouvernements occidentaux se sont mobilisés ces dernières années pour élaborer des politiques nationales de développement de la recherche scientifique et mettre sur pied des institutions spécifiques consacrées à cette fin (O.C.D.E., 1981). En pratique la science moderne est donc associée non seulement à la recherche théorique ou fondamentale mais à « un pouvoir sur les choses et sur l'homme lui-même et c'est pourquoi elle apparaît liée à la technologie au point d'en être indiscernable » (Ladrière, 1977, p. 28).

Il reste cependant que l'objectif premier de la science est perçu par le public et la communauté académique comme la recherche de connaissances de plus en plus précises et fiables sur les rapports objectifs de la nature, de la société, etc. Tout converge au plan institutionnel (Ravetz, 1972 ; O.C.D.E., 1981) pour que le savoir théorique produit par la science académique se transforme en technologie et serve ainsi directement à répondre à des problèmes techniques ou pratiques. Pour faciliter la discussion il importe de distinguer, sur le plan conceptuel, les finalités respectives de la science et de la technologie même si dans les faits, dans l'activité professionnelle des chercheurs, la distinction peut paraître abstraite. Le projet scientifique sera donc défini ici d'abord comme

un projet de nature cognitive visant l'acquisition d'informations nouvelles sur un « objet » donné ; l'application des informations et connaissances produites en vue de l'amélioration de notre pouvoir d'action, de maîtrise et de transformation de cet objet, relevant idéalement de la technologie et donc de l'activité de l'ingénieur plutôt que de celle du savant (voir Ladrière, 1977, ch. 1 et 2).

L'extension de cette problématique science pure/science appliquée, des sciences naturelles vers des champs de problèmes pratiques (c'est-à-dire des problèmes de nature sociale et politique), constituerait une étape nouvelle d'un processus général que Weber a qualifié de « rationalisation de l'action ». L'homme et toute son existence dans la société civile seraient, avec le capitalisme, en voie de devenir l'objet d'un processus général de rationalisation et de manipulation par ceux qui disposent des connaissances scientifiques et des moyens institutionnels de les mettre en oeuvre. On reconnaît généralement que la possibilité objective de soumettre l'homme et toute la société à une forme de contrôle intentionnel, appuyé sur la connaissance scientifique, repose non seulement sur le développement des connaissances elles-mêmes mais sur la vision collective du monde que déclenche dans la population ce développement. À ce propos on constate que le discours planiste des années 60 véhicule l'image d'un monde nouveau, image que partagent dans l'ensemble toutes les sociétés occidentales et que recouvre la notion de post-industrialisme : l'Occident aurait atteint un seuil qualitatif nouveau de développement qui rendrait inévitable l'exercice de la domination politique par le savoir technique. Il s'agirait maintenant de réaliser le balayage définitif des déterminismes et du fatalisme des périodes précédentes du capitalisme. Le savoir technique permettrait de mener à terme le processus engagé

avec la révolution industrielle, à savoir fonder consciemment, sur des bases cognitives fiables et précises, les outils et les moyens qui libéreront toute la société de forces qui ont déterminé son évolution jusque-là.

L'État ne serait plus dans les décennies à venir l'appareil où s'affrontent les idéologies divergentes et où se manifestent les luttes entre forces économiques opposées, mais « l'organe d'une administration rationnelle de part en part » (Habermas, 1973, p. 101). La planification politique s'engage ainsi dans cette mission de promouvoir dans la collectivité cette nouvelle vision de l'avenir, de réaliser et de produire les techniques et les règles générales qui permettront, à terme, de porter dans la sphère des décisions rationnelles les conflits et les désordres sociaux, bref les dysfonctionnement du système au moment où ceux-ci se manifesteront.

Ce projet d'une planification et d'une administration totales de toute la société civile, fondées sur des bases cognitives de type scientifique et technologique, est pour plusieurs raisons voué, pour l'instant, à demeurer une science-fiction :

La première raison est que l'on surestime la capacité opératoire des sciences sociales, même positivistes, à produire le type de connaissances « substantives » susceptibles de répondre aux besoins de l'action en planification.

La seconde raison tient aussi aux limites du savoir opératoire produit jusqu'à maintenant par les théoriciens des organisations et de la recherche opérationnelle pour assurer une efficacité prévisible et contrôlable aux actions prescrites par leurs modèles dans la pratique.

Les planificateurs mettent du temps à reconnaître les limites de ces savoirs et à se libérer de l'idéal rassurant qui caractérise leur domaine. La planification doit redonner au champ politique la place qui lui revient et entreprendre une démarche résolument autonome de production de nouveaux savoirs, mieux adaptés aux problèmes pra-

tiques qu'elle cherche à maîtriser. C'est ce que je tenterai d'illustrer par une analyse rapide de deux moments importants, au plan théorique, en planification.



Savoir-faire et expérimentation

La rationalisation de l'action au sein des bureaucraties n'est pas associée qu'au développement des connaissances scientifiques mais aussi à la création d'un ensemble de règles en vue de systématiser, « routiniser » et formaliser les rapports entre les individus, et relier leurs actions de manière fonctionnelle aux finalités de l'organisation qu'ils servent. Le taylorisme est « la première tentative qui se soit réclamée de la science pour étudier et dominer dans leur ensemble les problèmes de la grande industrie... C'est de là que l'examen des problèmes humains soulevés par la diffusion des techniques nouvelles et les transformations du travail doit donc prendre son point de départ » (Friedman, 1956, p. 29) ; je reprends, à mon compte, ce constat de Friedman et me propose ici d'attirer l'attention sur le rapport entre les connaissances substantives énoncées explicitement par Taylor sur l'entreprise et les individus qui y travaillent, d'une part, et le projet d'améliorer l'efficacité de l'organisation et les moyens imaginés pour y arriver, d'autre part.

Dans sa *Direction scientifique des entreprises* Taylor, dès l'introduction, propose un diagnostic des

- 58 problèmes de la société et envisage des moyens spécifiques d'intervention pour les résoudre. Il se préoccupe des problèmes d'efficacité du travail et, pour les solutionner, il compte faire porter son action et ses expériences non pas sur les structures de la société dans son ensemble mais sur l'individu dans son lieu de travail, unité de base de l'organisation (Mouzelis, 1975, p. 84). En ce sens la portée du projet est a priori imprévisible : ce sont les effets concrets des actions que Taylor entreprendra en vue de modifier le comportement de l'individu au travail qui détermineront la justesse de ses actions, et non leur cohérence par rapport au diagnostic qu'il pose sur l'entreprise. Il prétend néanmoins avec beaucoup de conviction que la direction scientifique des entreprises est possible et que les méthodes envisagées sont généralisables à toutes les organisations.

Elle peut être appuyée sur des lois, des règles et des principes clairement définis et ces principes sont applicables à tous les genres d'activité humaine depuis les actes individuels les plus simples aux travaux les plus complexes des grandes bureaucraties (Taylor, 1965).

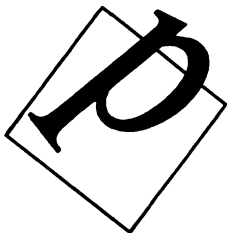
Dans le modèle Taylor l'entreprise est analogue à une machine ; l'organisation est une mécanique, l'homme et ses comportements physiques constituent l'essentiel de ses rouages. Il s'agit de manipuler ces comportements pour en faire les instruments de l'efficacité de l'en-

semble. Mais pour amener ces comportements sous le contrôle de l'idée consciente du planificateur qui dirige l'entreprise, est-il nécessaire d'avoir une connaissance scientifique de nature substantive des déterminants de ces comportements ? Malgré les prétentions de Taylor à fonder ses principes sur des connaissances universelles, la réponse s'avère négative et Taylor lui-même en fera involontairement la preuve. En effet, par son étude des temps et mouvements dans l'usine, ses propositions pour systématiser les routines de travail, ses procédures pour instruire et forcer les travailleurs à poser tel geste de telle façon, Taylor montre qu'il est possible de manipuler l'activité de l'homme au travail et de la contrôler à travers un ensemble de règles logiques. C'est là sans doute une des plus importantes innovations du XXe siècle. La preuve expérimentale est ainsi faite que l'on peut manipuler le comportement humain pour lui faire exécuter des mouvements précis, analogues aux mouvements mécaniques de la machine. On découvre en même temps (Doray, 1981) un potentiel inexploité de domination de l'homme sur d'autres hommes et des moyens, relativement primaires encore, d'occuper un nouveau territoire d'intervention. Cette découverte est loin d'avoir été faite à partir d'énoncés théoriques puissants. Au contraire, le diagnostic de Taylor sur le travailleur et l'état de l'entreprise est d'une simplicité très élémentaire. La sociologie industrielle verra dans les années qui suivront à élargir ce territoire d'intervention aux aspects plus subjectifs du comportement et à meubler ce diagnostic de généralités plus sûres. Il existerait, selon Taylor, deux causes de l'inefficacité du travail : la paresse et le manque de motivation des travailleurs qui connaissent mal leur véritable intérêt économique, d'une part, et l'incompétence des *managers* qui ne connaissent pas le travail à la base,

d'autre part. Ceux-ci ne sont donc en mesure ni de conseiller adéquatement les travailleurs, ni d'innover sur les façons efficaces d'accomplir les tâches.

La psychologie et la sociologie industrielles dénonceront ce diagnostic de Taylor comme fondamentalement erroné, réduisant le comportement humain à une pure donnée objective. Il reste cependant que, même sur cette base erronée au plan scientifique, Taylor imagine un ensemble d'expériences qui s'avèrent, à ce moment précis de l'histoire industrielle, comme opératoires et même relativement généralisables. Dans ce sens la direction des entreprises fonctionne davantage à ce moment à partir d'un modèle expérimental sans fondements scientifiques valables desquels elle pourrait dériver. Ce modèle marque néanmoins une étape dans les transformations du système industriel et des modes de contrôle de l'action intentionnelle dans l'entreprise.

Un tel modèle, en l'absence de fondements théoriques fiables, a le désavantage, par rapport au modèle technologique, d'être moins généralisable comme instrument de l'action et donc plus dépendant des situations particulières. Il constitue, comme on vient de le voir, une démarche orientée vers la *création* ou la *transformation* d'une réalité donnée plutôt que sa compréhension et son explication. Ses prétentions théoriques s'arrêtent à la conception de moyens d'action, leur caractère opératoire dans une situation concrète demeurant très aléatoire.



Pouvoirs de la décision

La qualité des informations substantives, c'est-à-dire des informations sur l'objet manipulé dans le processus de planification, n'est pas toujours un enjeu déterminant de l'efficacité de l'action sur cet objet ; c'est particulièrement vrai dans des circonstances où l'on découvre, à travers des expériences précises, que l'on est en mesure de transformer (même sans le connaître) cet objet, ou de produire un nouvel objet différent du premier, etc. L'enjeu ici, au plan de l'action et de la connaissance substantive de l'objet, c'est le degré potentiel de généralisation des expériences réalisées. Moins les connaissances théoriques sont universelles, explicatives et prédictives, plus l'efficacité des moyens dérivés est contingente et marquée historiquement. En ce qui concerne les problèmes pratiques il s'agira cependant de déterminer dans quelle mesure le même objet de connaissance est susceptible d'apparaître de façon identique.

Le systémisme constitue avec le taylorisme un événement théorique majeur du XX^e siècle. Son originalité réside précisément dans le haut niveau de généralisation et d'abstraction qu'il permet, au point qu'il s'autonomise complètement de tout contenu substantif. Le systémisme, et la cybernétique au sens large, apparaissent durant la Deuxième Guerre mondiale, et n'entrent dans les organisations indus-

trielles et étatiques que durant les années 50, au moment d'un profond réaménagement des rapports entre l'État et les entreprises.

Les planificateurs privés et publics sont, à cette époque, profondément marqués par les conditions changeantes de la structure des marchés dans les différents secteurs industriels et par des bouleversements dans les valeurs fondamentales de la société. La taille de plus en plus grande des entreprises et des appareils d'État, les moyens financiers privés de plus en plus importants, le pouvoir de persuasion que permet l'accès aux grands médias de communication, sont autant de réalités qui créent de plus en plus d'incertitude quant aux décisions à prendre, aux objectifs à poursuivre, etc. (voir Galbraith, 1967).

Les organisations et les bureaucraties deviennent subitement très préoccupées par les conditions externes qui prévalent dans leur environnement économique, politique et culturel, et elles s'interrogent sur les moyens à mettre en oeuvre pour acquérir l'information précise et fiable sur cet environnement, qui permettra d'assurer leur survie.

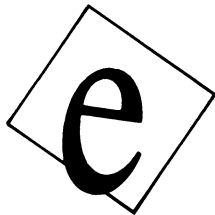
Le systémisme propose une approche nouvelle de l'organisation qui marquera profondément la planification politique aux prises avec des problèmes organisationnels similaires. La théorie des organisations proposait jusque-là, à l'image du taylorisme, des stratégies d'action tournées vers la gestion interne de l'entreprise, prenant pour acquis l'adaptation passive de celle-ci aux conditions externes qui prévalent dans l'environnement. Le systémisme propose une approche beaucoup plus agressive vis-à-vis de cet environnement ; beaucoup plus active que réactive. Cette approche s'avérera un moyen efficace de réduire l'incertitude sur les marchés parce qu'elle prescrit à l'organisation de provoquer elle-même les

« perturbations » voulues sur cet environnement et d'en contrôler les résultats : nouveaux produits, nouveaux procédés de production, nouveaux designs, sont autant de moyens « perturbateurs ». Le design organisationnel est maintenant conçu non seulement pour réagir aux changements mais pour produire de façon planifiée ces changements dans le propre intérêt de l'organisation. La théorie de l'organisation postule ainsi implicitement le pouvoir d'action dans cet environnement des institutions qu'elle sert.

La théorie des « systèmes ouverts » a ceci d'étonnant qu'elle permet, dans l'abstrait, de considérer indifféremment un pays, une ville, un quartier ou une entreprise, en postulant simplement, a priori, que ces « objets » fonctionnent comme des systèmes, c'est-à-dire « qu'ils peuvent spontanément se réorganiser vers une plus grande hétérogénéité et complexité, et atteindre ainsi périodiquement un état stable à un niveau où ils peuvent continuer à opérer » (Trist et Emery, 1960, p. 282).

Ce postulat systémiste qui s'appuie sur une analogie avec les organismes vivants est très certainement critiquable parce qu'il cache une certaine conception de base du phénomène à étudier, avant même de faire l'expérience de cet objet. L'intérêt, cependant, de cette analogie en planification n'est pas, à mon avis, d'ordre analytique mais d'ordre technologique ; en effet elle suggère non pas une analyse scientifique de l'organisation mais des schémas abstraits qui permettront de *construire* des systèmes d'action qui fonctionneront à l'image d'un organisme vivant.

Les connaissances théoriques proposées par un tel modèle seront utiles quand elles éclaireront l'action sur la réalité projetée, celle que l'on cherche à produire dans les limites des moyens d'action techniques et financiers disponibles. Ces con-



60 naissances ne seront jamais vraies ou fausses en soi, mais toujours efficaces ou inefficaces dans une situation donnée précise. Au plan formel le systémisme dépasse considérablement le taylorisme, mais au plan substantif il reste dépendant d'une certaine forme de pratique expérimentale. Sa principale originalité tient surtout à son schéma général de représentation de l'action planifiée. Taylorisme et systémisme, même s'ils constituent des systèmes théoriques relativement efficaces, se développent non pas en continuité (Menkes, 1979, p. 11) mais largement en parallèle des connaissances scientifiques substantives des objets manipulés ou administrés. Le systémisme renforce ainsi l'autonomie de l'action vis-à-vis des sciences sociales.

Ce sera une tendance forte en planification, dans les années à venir, que d'élaborer les moyens d'action, non pas en relation avec leur adéquation aux pratiques sociales existantes dans un environnement donné, mais comme une série d'interventions conçues et réalisées à partir d'une position de force au plan institutionnel, et capable de produire les résultats voulus et désirés par ceux qui commandent cette position.

Errements d'une cybernétisation totale

Le caractère abstrait de l'approche systémiste quant aux objets manipulés a permis au départ de faire évoluer considérablement le projet planiste de fonder l'action sur des concepts théoriques opératoires. Cette même tendance a probablement contribué à plonger le domaine de la planification dans une crise très profonde d'identité qu'il arrive mal à résorber jusqu'ici. En effet, à la fin des années 60 le champ couvert par la planification est devenu si vaste, et les réussites en dehors de l'entreprise si rares, qu'un processus de remise en cause devait s'engager un jour ou l'autre inévitablement. Quelques grandes questions ressortent depuis quelques années et elles devraient mener à une meilleure définition du champ de la planification et de ses fondements cognitifs.

Dimension éthique

L'élargissement du champ des pratiques planificatrices s'est d'abord fait par empiètement sur le terrain traditionnellement occupé par la théorie politique. La planification s'est donnée comme mandat explicite de concevoir et réaliser effectivement un avenir libéré des forces (cachées jusque-là) qui déterminent l'évolution de la société. Ce projet ambitieux serait apparemment rendu possible grâce aux moyens technologiques disponibles et au développement des connais-

sances scientifiques qui ont permis de reconnaître ces déterminismes naturels et sociaux. Ainsi l'obstacle à la réalisation de ce projet serait moins d'ordre stratégique que d'ordre éthique. Comment, à partir de quels éléments, peut-on planifier ce qui n'existe pas ? Quelle orientation donner à l'action ? Peut-il exister un consensus sur ce qui doit être et qui n'est pas ? Les finalités de l'action doivent-elles dériver de la science, de la théorie politique ou d'une forme nouvelle d'expérimentation sociale à inventer ?

Dans les années 50 et 60 des intellectuels éminents et aussi différents que E. Fromm et H. Ozbekhan, par exemple, ont défendu le projet de déterminer ces orientations d'ordre éthique en se basant sur une compréhension scientifique et substantive de la nature de l'homme. Fromm propose « une troisième voie entre les ordres du progrès technique et la révélation. Cette voie serait fondée sur une connaissance scientifique de la nature humaine » (Fromm, 1971, p. 87). Ozbekhan propose aussi d'élargir la fonction sociale de la planification et d'incorporer dans le processus de planification l'élaboration d'un ensemble de principes qui viseraient à intégrer au processus de planification la dimension éthique. Celle-ci devrait correspondre au progrès technique qui caractérise notre époque, et au pouvoir qu'il permet sur les choses et sur les citoyens. La planification *normative* dépasserait ainsi la détermination des moyens, les procédures d'action et les conditions de mise en oeuvre des moyens d'action, pour englober la détermination des finalités de l'action. La planification couvrirait ainsi la totalité du champ social et politique ; elle se définit (Ozbekhan, 1972) comme le médium privilégié d'un ensemble de valeurs et de connaissances diffuses dans la société et susceptibles de permettre une décision quant à l'orientation normative de l'action en planification. Ainsi plus

rien, même les finalités sociales, n'échapperait à la décision, au choix technique des planificateurs, agents éclairés et médiateurs entre, d'un côté, les connaissances scientifiques substantives et opératoires et, de l'autre, la pratique.

Dans ce modèle idéal « technocratique » de la planification, le choix des finalités à poursuivre et les moyens pour y arriver découlent simplement des « contraintes objectives émanant des ressources et des techniques disponibles ainsi que des stratégies et des programmes cybernétiques optimaux » (Habermas, 1973).

Ce modèle, s'il est séduisant pour l'imagination, a pour l'instant très peu de chances de se réaliser. Très peu de connaissances en sciences sociales permettent de fournir des solutions de type « technologique » à des problèmes sociaux donnés. Au contraire il semble se creuser un écart de plus en plus important entre des connaissances scientifiques trop générales et abstraites, et les besoins changeants d'outils techniques (spécialisés) et de données empiriques de base pour résoudre des problèmes sociaux concrets dans des contextes spécifiques. Les modèles abstraits d'intervention de type systématique, quand ils existent, sont par ailleurs très coûteux à implanter et très risqués politiquement à mettre en oeuvre. La dimension éthique de la planification renvoie donc à ceux qui contrôlent l'appareil technologique l'image de leurs responsabilités face aux citoyens.

Le cauchemar d'une cybernétisation totale ravalant l'homme au rang d'un simple appendice de ce machinisme qui est son oeuvre et qui serait à son tour en mesure de l'asservir n'est qu'une chimère (constate Habermas) c'est toujours aux hommes qu'il incombe et qu'il incombera de contrôler l'appareil technologique dont ils disposent, ce sont eux qui prennent les décisions en dernière instance (Habermas, 1973).

La planification, suite à cette vision totalisante, a aujourd'hui atteint une sorte de carrefour. Elle oscille entre une approche encore

mal définie de type expérimental et un vieil idéal, contesté de toutes parts, de type science-technologie sociale.

L'idéal, à ce stade-ci, serait d'arriver à produire des connaissances partielles mais tout de même suffisantes pour appuyer efficacement des solutions qui soient minimalement informées sur le plan empirique. Cela exigerait, d'une part, plus de connaissances substantives, sans pour autant faire appel à des structures cognitives complexes de type scientifique, et, d'autre part, des théories de type opératoire ou formel plus sensibles au contexte particulier d'intervention.

Problèmes d'évaluation et de légitimation de l'action

S'il y avait continuité entre la connaissance scientifique et l'action sur des problèmes techniques ou encore des problèmes pratiques, la science serait effectivement une sorte de garantie d'efficacité sur le social et le politique. Or, pour l'instant, la référence aux connaissances scientifiques en planification relève davantage du discours « rationalisateur » ou d'une recherche de moyens expéditifs et économiques à proposer, que d'une évaluation de l'efficacité réelle des moyens à atteindre leurs objectifs. La science permet ce raccourci, de passer directement des finalités à l'élaboration de moyens, sans détour par la pratique. La planification reste ainsi sans contact avec les problèmes qu'elle cherche à maîtriser en s'enfermant dans le modèle technocratique.

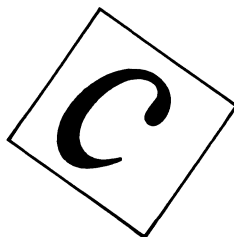
Planning was then seen as a process of designing problem-solutions that might be installed and operated cheaply (Rittel et Webber, 1973, p. 159).

La question de l'efficacité en planification a été posée jusqu'à maintenant surtout comme recherche de moyens « économiques » plutôt que comme évaluation des objectifs poursuivis et effectivement réalisés.

Mais peut-on réellement parler d'efficacité de l'action en planification ?

La connaissance scientifique porte sur des « objets » scientifiques, objets construits par la communauté scientifique au sein de programmes de recherche spécifiques, et les réflexions sur ces objets se font à un niveau général, forcément éloigné du monde de la pratique auquel fait face le planificateur. Or celui-ci oriente son action vers la résolution de problèmes pratiques, complexes, dont la définition repose toujours sur des jugements de nature politique et consensuelle, consensus qui sont (contrairement à la science) à construire. En effet le scientifique rencontre généralement, au moment d'entreprendre une recherche sur un objet scientifique quelconque, des consensus précis quant à la nature du problème et quant à la démarche à suivre pour proposer une réponse à telle question, etc. (Ravetz, 1972). Le planificateur au contraire fait face à l'absence de consensus sur les problèmes à prendre en charge, sur les critères d'évaluation des interventions qu'il proposera, etc. (voir Marris, 1979, p. 420 et Moskowitz, 1978, p. 66).

Le travail du planificateur est paradoxalement moins de faire des plans, ou d'énoncer des hypothèses à tester par la suite, que d'engager un processus de définition des problèmes pratiques que la société rencontre, d'élaborer des scénarios de solutions faisables politiquement, et cela à travers une démarche systématique d'interactions politiques. Quel que soit le problème pratique auquel sont confrontés les planificateurs, il existe toujours des lectures très différentes du problème et des mécanismes devant mener à l'élaboration des solutions à ce problème, en particulier parce que ces solutions aboutissent toujours à des prises de position différenciées des groupes impliqués quant aux coûts et aux bénéfices respectifs des solutions envi-



62 sagées (Wildavsky, 1973, p. 131).

Les problèmes de planification sont donc plus complexes à définir (que des problèmes techniques) parce qu'ils impliquent toujours un jugement de nature politique (Menkes, 1979, p. 14). L'évaluation des actions s'en trouve ainsi compliquée et ne permet pas une comptabilité précise, arithmétique, de l'efficacité des moyens d'action. Par conséquent les réponses apportées aux problèmes pratiques seront toujours satisfaisantes ou insatisfaisantes politiquement et jamais vraies ou fausses, démontrées ou informées, etc. (idem, p. 17).

Les pratiques planificatrices devraient donc encourager prioritairement la libre expression des opinions et des arguments, autant scientifiques que politiques ; les procédés pour atteindre cet objectif ne viseraient pas d'abord l'expérimentation de solutions dérivées de connaissances abstraites, mais plutôt la recherche d'un meilleur « appriovoisement » des problèmes (Rittel et Webber, 1973) préalable à l'application de solutions.

Conclusion

L'un des traits distinctifs des sciences de l'homme (écrit Henri Bartoli) est le caractère toujours fragmentaire de leur objet. Elles ne peuvent demeurer sur le plan strictement scientifique qu'à la condition de délimiter des domaines à critères intrinsèques de normativité et d'éviter le piège de la globalité (Bartoli, 1977, p. 203).

La planification est moins confrontée aux objets de la science qu'aux événements singuliers de la pratique ; elle doit donc développer de façon relativement autonome une approche devant mener à la définition de ces problèmes et de leurs solutions. L'explication d'une situation particulière et unique est donc, en planification, aussi importante et souvent d'un plus grand intérêt qu'une généralisation.

L'événement particulier est souvent d'un intérêt général tel que son explication constitue une tâche majeure qui réclame toute l'énergie des spécialistes (Hayek, 1953). C'est dans cette nouvelle voie que s'engage aujourd'hui la planification.

Par ailleurs, il se dégage des quelques réflexions présentées ici que le projet d'une « régulation totale » de la société fondée sur des connaissances scientifiques ne saurait s'imposer de lui-même, logiquement, comme une nécessité conforme au développement de ces connaissances. En effet, l'écart reste très grand entre le type de connaissances produites dans les sciences sociales et le type d'informations nécessaires pour résoudre de

façon satisfaisante un problème pratique. La difficulté de l'action planifiée réside moins dans l'absence de connaissances causales ou explicatives des problèmes que dans le caractère dispersé de toutes les connaissances susceptibles d'être utiles et dans leur mise en oeuvre opératoire, qui doivent être ajustées au contexte politique et culturel particulier de l'intervention.

L'efficacité de l'action en planification passe nécessairement par le politique, c'est-à-dire par l'interaction, autour d'un problème pratique donné, de conceptions et d'intérêts divergents. Le concept de démocratie prend ainsi en planification un sens précis à savoir : « Les formes institutionnelles garanties d'une communication universelle et publique qui est consacrée à la question pratique de savoir comment les hommes peuvent et veulent vivre ensemble dans le cadre des conditions objectives déterminées par le pouvoir immensément accru dont ils disposent sur les choses » (Habermas, 1973, p. 88).

Le processus démocratique de résolution des problèmes n'est donc pas menacé directement par le développement des connaissances scientifiques et techniques : celles-ci seront généralement médiatisées par le niveau politique avant d'atteindre le niveau de la pratique. La démocratie est ignorée quand un intervenant dans le processus politique utilise sa position de force au plan institutionnel pour imposer dans la pratique, de façon arbitraire, des actions de type technologique. Ces actions risquent cependant de refléter cet arbitraire, en particulier dans les situations où prévalent les dimensions politiques et sociales d'un problème. La rationalité scientifique et le jugement d'expert apparaîtront dans ces situations comme pure fiction et ils risquent ainsi de déclencher des affrontements qui amplifieront le problème initial.

La planification semble devoir inverser son rapport à la connais-

sance, et développer à travers l'expérimentation politique une conception nouvelle de la connaissance en planification, plus proche et plus sensible aux réalités politiques. Le savoir de la planification devrait viser ainsi la revalorisation de l'implication politique des acteurs sociaux dans la solution des problèmes sociaux. Pour ce faire, la première étape consistait sans doute à reconnaître les limites des savoirs traditionnels de la planification face à la complexité des décisions dans la pratique, et ainsi à admettre la nécessité de développer de façon autonome des savoirs en fonction des besoins spécifiques des pratiques planificatrices.

Jacques Fisette
Institut d'Urbanisme
Université de Montréal

Bibliographie

- Ansoff, Igor H., *Business strategy*, Penguin Books, 1969, 388 p.
- Bartoli, Henri, *Économie et création collective*, Paris, Économica, 1977, 566 p.
- Baum, Howell S., « Politics and ambivalence in planners' practice », *Journal of planning education and research*, 3, 1, 1983, p. 13-22.
- Bernstein, Richard J., *The restructuring of social and political theory*, N.Y., Harcourt, Brace Jovanovich, 1976, 286 p.
- Boudon, Raymond, *La place du désordre*, Paris, P.U.F., 1984, 245 p.
- Brunner, Ronald D., « The policy sciences as science », *Policy sciences*, 15, 1982, p. 115-135.
- Bugliarello, G. (ed), et D.B. Doner, *The history of technology and philosophy*, Chicago University Press, 1979, 384 p.
- Doray, Bernard, *Le taylorisme, une folie rationnelle ?*, Paris, Dunod, 1981, 183 p.
- Dryzek, John, « Policy analysis as a Hermeneutic activity », *Policy sciences*, 14, 1982, p. 309-329.
- Emery, F.E. et E.L. Trist, « Socio-technical systems », *Systems Thinking*, Penguin, 1969.
- Fay, Brian, *Social theory and political practice*, London, George Allen and Unwin Ltd, 1977, 123 p.
- Friedmann, Georges, *Problèmes humains du machinisme industriel*, Paris, Gallimard, 1956.
- Fromm, E., *La crise de la psychanalyse*, Paris, Denoël, 1971.
- Galbraith, J.R., *Le nouvel État industriel*, Paris, Gallimard, 1967, 418 p.
- Godelier, Maurice, *Rationalité et irrationalité en économie*, Paris, Éd. Maspéro, coll. Économie et Socialisme, no 5, 1966, 293 p.
- Habermas, J., *La technique et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard, coll. Médiations, 1973, 211 p.
- Hayek, F.A., *Scientisme et sciences sociales*, Paris, Librairie Plon (traduction de Raymond Barre), 1953, 159 p.
- Janicaud, Dominique, *La puissance du rationnel*, Paris, Gallimard, 1985, 387 p.
- Klosterman, Richard, « Foundations for normative planning », *American Institute of Planners Journal*, Jan., 1978, p. 37-47.
- Ladrière, Jean, *Les enjeux de la rationalité*, Paris, Aubier, Unesco, 1977.
- Marcuse, H., *L'homme unidimensionnel*, Paris, Éd. de Minuit, coll. Arguments, 1968.
- Marris, Peter, « The meaning of slums and patterns of change », *International Journal of Urban and Regional Research*, 3, 3, 1979, p. 419-441.
- Menkes, J., « Epistemological issues of technology assessment », *Technological forecasting and social change*, 15, 1979, p. 11-23.
- Mouzelis, Nicos, *Organization and bureaucracy*, Routledge & Kegan Paul, 1975, 234 p.
- Moskowitz, Eric S., « Neighborhood preservation : an analysis of policy maps and policy options », J. May et A.B. Wildavsky (eds), *The policy cycle*, Sage publications, 1978, p. 65-87.
- O.C.D.E., *Science, croissance et société : une perspective nouvelle*, Paris, Organisation de Coopération et de Développement Économique, 1971.
- O.C.D.E., *Changement technique et politique économique*, Paris, Organisation de Coopération et Développement Économique, 1980, 133 p.
- O.C.D.E., *La politique scientifique et technologique pour les années 1980*, Paris, Organisation de Coopération et Développement Économique, 1981, 187 p.

Ozbekhan, H., « The triumph of technology », in *Man-made futures*, 1972, p. 118-128.

Ravetz, J., *Scientific knowledge and its social problems*, Oxford University Press, 1972.

Rittel, H.W. et M. Webber, « Dilemmas in a general theory of planning », *Policy sciences*, 4, 2, 1973, p. 1-27.

Taylor, Frederic, *La direction scientifique des entreprises*, Paris, Dunod, 1965, (1ère édition en anglais, 1916).

Wildavsky, A., « If planning is everything, may be it is nothing », *Policy sciences*, 3, 4, 1973, p. 127-153.

e.h.

N° 287

Sommaire

dossier : montée des corporatismes ou fin du corporatisme ?	
présentation	<i>m. auvolat</i>
de la corporation à l'interprofession,	<i>cl. vaclare et</i>
l'exemple des pêches maritimes	<i>r. debeauvais</i>
la politique de la montagne face	
aux corporatismes	<i>f. gerbaux</i>
politique des prix et corporatisme	<i>f. jenny et a.p. weber</i>
dérives du pouvoir économique en France	<i>p. bleton</i>
la nouvelle donne des télécommunications spatiales	<i>h. delahaie</i>
l'Afrique à la recherche d'un modèle de développement agricole	<i>h. de France</i>
l'opportunité de la crise, c'est l'apprentissage d'une nouvelle complexité	<i>f. plassard</i>

Commandes à adresser à :
14 rue Antoine Dumont
69372 LYON CEDEX 08
CCP LYON 1529-16 L
Tél. : (7) 861 32 23

Vente au numéro : 55 F TTC

Abonnement : Tarif 1986 1 an soit 6 numéros
France..... 235 F Etranger..... 295 F Avion..... 350 F

économie et humanisme