



HAL
open science

L'évaluation objet de savoir et enjeu de pouvoir

Alain Faure, Andy Smith

► **To cite this version:**

Alain Faure, Andy Smith. L'évaluation objet de savoir et enjeu de pouvoir : Le cas des politiques publiques locales. Sciences de la société : Les cahiers du LERASS, 1994, Sciences sociales, expertise et consultance, 32, pp.101-112. 10.3406/sciso.1994.1162 . halshs-03843324

HAL Id: halshs-03843324

<https://shs.hal.science/halshs-03843324>

Submitted on 8 Nov 2022

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

L'évaluation objet de savoir et enjeu de pouvoir. Le cas des politiques publiques locales

Alain Faure, Andrew Smith

Citer ce document / Cite this document :

Faure Alain, Smith Andrew. L'évaluation objet de savoir et enjeu de pouvoir. Le cas des politiques publiques locales. In: Sciences de la société, n°32, 1994. Sciences sociales, expertise et consultance. pp. 101-112;

doi : <https://doi.org/10.3406/sciso.1994.1162>

https://www.persee.fr/doc/sciso_1168-1446_1994_num_32_1_1162

Fichier pdf généré le 07/12/2021

Résumé

L'évaluation des politiques locales est une activité à la croisée de l'opérationnel et du scientifique. Dans des démarches conjointes, les élites politico-administratives et les chercheurs en sciences sociales participent à son évolution autour de quatre tendances que tente de préciser cette contribution : un certain déclin des références corporatistes de l'administration française, une contractualisation croissante des politiques locales, le passage de l'évaluation de l'aide à la décision à un modèle plus participatif mais fragile, un milieu universitaire à la recherche de nouvelles formes d'implication dans la société. Ce texte esquisse en conclusion quelques pistes de réflexion pour rapprocher acteurs, experts et décideurs dans la dynamique de développement des institutions locales.

Abstract

The evaluation of local policies is an activity at a cross-roads where operational and scientific domains meet. In conciliating these two approaches, French politico-administrative elites and researchers from the social sciences today find themselves confronted with four trends which structure this article : relative decline in the importance of corporatist references in the French central administration, a context of local politics where the greater accent is on contractualisation, where evaluation as a discipline is in the process of evolving from a relatively formalized model of action (aid for decision-makers) towards a more participative yet fragile model (the role of intermediary or «companion »), a university milieu in search of new ways of involving itself in society. This text is an attempt to go beyond a straightforward inventory by outlining several ideas as to how one might better use evaluation as a means of bringing together actors, experts and decision-makers involved in the dynamics of local politics.

L'ÉVALUATION OBJET DE SAVOIR ET ENJEU DE POUVOIR

Le cas des politiques publiques locales

Alain FAURE,
Andrew SMITH *

En France, la notion d'expertise ne possède pas comme aux États-Unis une connotation spécifique associée aux préoccupations de la recherche universitaire. Toutefois, comme en témoigne ce numéro de *Sciences de la Société*, on assiste sans doute, au sein de la communauté scientifique française et européenne, à une progressive normalisation sous la triple pression de la crise économique, de la mondialisation des échanges et de la construction européenne. Dans cet article, nous souhaitons discuter un aspect spécifique de cette évolution en étudiant les évaluations locales et leurs rapports avec l'activité d'expertise.

L'expertise des politiques publiques locales est une activité souvent confrontée aux arcanes du politique et de la science, à la croisée de l'opérationnel et du scientifique. D'un côté, des chercheurs issus de disciplines très variées (sociologie des organisations, économie, management public, science politique...) acceptent de produire une certaine lisibilité du savoir pour participer à la prise de décision politique. De l'autre, les autorités publiques utilisent ce savoir au gré de dossiers d'actualité où le pouvoir est amené à argumenter la cohérence de son action et l'assise territoriale de ses objectifs. Les élites du savoir justifient leur coopération en mettant en avant l'objectivité de la pensée scientifique, tandis que les élites du pouvoir se réfèrent aux travaux universitaires pour légitimer l'efficacité des programmes

* Alain FAURE est docteur es Science politique, Andrew Smith est doctorant dans la même discipline. Tous deux sont chercheurs au CERAT, URA n° DO 978 (Institut d'Études Politiques, 1030 avenue centrale - Domaine Universitaire BP 45, 38402 Saint Martin d'Hères cedex).

publics¹. Dans ces démarches conjointes, chacun retire suffisamment d'avantages pour ne pas trop s'attarder sur la part considérable laissée à l'improvisation et au bricolage. Le principe peu contraignant du « évaluez, évaluez, il en restera toujours quelque chose » permet aux praticiens et aux commanditaires de combiner « *des éléments importés, des inventions et des adaptations françaises en matière d'évaluation* »² sans qu'aucun garde-fou contraignant n'entrave les conditions d'encadrement de la démarche.

À partir de notre propre expérience en matière d'évaluation, nous souhaitons réfléchir sur les implications que ce bricolage méthodologique entraîne au sein du système politique local français. L'avènement des politiques publiques locales pose la question de l'évaluation en tant qu'objet de savoir et enjeu de pouvoir. Au-delà des alibis à l'objectivité et à l'efficacité, il nous semble en effet que cette rencontre plus ou moins consentie symbolise un certain rapport à la démocratie où s'expérimentent des façons de pensée en perpétuel réajustement. Que l'on traite la question du point de vue des sciences sociales (que cherchent les évaluateurs ?) ou du point de vue des collectivités locales (à quoi servent les rapports d'évaluation ?), des indications importantes apparaissent concernant la nature du rapport qui relie les uns et les autres au politique.

Quatre constats serviront de point de discussion pour faire avancer ces questionnements :

- la perte, par les grandes filières de l'administration française, de leur influence dans la détection des référentiels de l'action publique territoriale ;
- un mouvement de contractualisation des programmes publics locaux avec la décentralisation et la construction communautaire ;
- des demandes d'évaluation locale relevant plus de la médiation et de l'accompagnement que du jugement et de l'aide à la décision ;
- un déficit d'investissement des intellectuels dans les débats concernant le devenir du système politique local (alors même que s'ouvre, avec le renouvellement des modèles d'expertise, un considérable champ d'expérimentation sociale et de participation démocratique).

LE CORPORATISME À LA FRANÇAISE DÉSTABILISÉ

Au cours des premières années de décentralisation, les exécutifs politiques et administratifs des collectivités locales ont engagé un impressionnant bras de fer avec l'État pour quantifier et qualifier les implications gestionnaires et électorales des mutations politico-administratives en cours. Le

1. L'image gouvernementale que tentent de se donner – *via* des évaluations – les conseils régionaux constitue à cet égard une évolution contemporaine très significative.

2. NIOCHE (J.P.), « L'évaluation des politiques publiques en France : *fast food*, recettes de terroir ou cuisine internationale ? », 4^{ème} Congrès de l'Association Française de Science Politique, Paris, septembre 1992.

CNRS et l'Université n'ont pas réellement pris part, dans un premier temps, au considérable débat intellectuel que cette évolution sous-tendait. Plus exactement, il semble qu'ils n'aient participé à ce débat que dans le cadre traditionnel de la planification et des cellules d'évaluation des principales administrations de l'État. Cependant, depuis quelques années, cette exclusivité s'atténue et une collaboration avec les collectivités locales semble possible. Au fur et à mesure que ces dernières contactent des partenaires pour effectuer des bilans d'activité et pour mettre en place des outils d'expertise territorialisés, des spécialistes en sciences sociales (enseignants et chercheurs) sont sollicités.

Toute la question est de savoir si cette collaboration annoncée préfigure de nouveaux modes de médiation entre experts publics et décideurs politiques. Côté experts, la réalité contractuelle du financement croisé pour de nombreux projets de recherche oblige les laboratoires de sciences sociales à redéfinir la place et le rôle du « savant » au sein de la société française. Côté décideurs, la double pression de la crise socio-économique et des transferts de compétences liés à la décentralisation incite les collectivités locales à rechercher de nouveaux outils d'appréciation pour piloter leurs programmes d'action. Ce mouvement s'accompagne de plus en plus souvent d'une contestation du modèle corporatiste de régulation des politiques nationales. Grâce à une évaluation autonome, les collectivités locales aspirent à contourner certaines normes publiques définies par les ingénieurs de l'État.

Les conditions nouvelles d'organisation de cette expertise modifient-elles la nature politique de l'exercice ? L'évaluation du local en France repose traditionnellement sur des ambitions prospectives et comparatives qui permettent aux chercheurs de prendre du recul par rapport à leur objet d'étude et de « faire de la recherche » au sens universitaire du terme (c'est-à-dire sans avoir à rendre de comptes au terrain étudié). Certes, cette distanciation ne s'est réalisée que tardivement. Au début des années soixante, lorsque la planification s'est orientée vers une meilleure prise en compte des mécanismes d'évaluation des actions des autorités publiques au niveau local, la dynamique de recherche-évaluation a intégré les méthodes des sciences sociales avec beaucoup de prudence. La lenteur de cette évolution tenait en grande partie au « *souci d'autonomie et d'autosuffisance qui a marqué les élites administratives et leur façon de gérer le pays. Issus des grandes écoles, les hauts-fonctionnaires sont convaincus qu'ils peuvent se fier à leur seul savoir pour agir. Le maintien d'une filière exclusive de formation élitiste dans le système éducatif a fini par porter préjudice à l'appareil scientifique car l'Université s'est trouvée reléguée dans une position assez éloignée des réalités politiques et les sociologues universitaires sont restés sans expérience en matière de recherche sur les politiques publiques* »¹. Il a fallu attendre le début des années quatre-vingt pour que la planification

1. WAGNER (P.), WOLLMANN (H.), « Les fluctuations de la recherche en évaluation sont-elles liées aux changements de régime ? *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 108, 1986, p. 227.

génère un véritable courant méthodologique dépassant les principes du calcul économique et de la rationalisation des choix budgétaires pour donner toute sa place à la sociologie des acteurs et des organisations dans la mise en œuvre des politiques publiques ¹.

Sans entrer dans le détail des considérables acquis théoriques et méthodologiques que cet essor a rendu possible, il faut cependant souligner que les grandes filières de l'administration française ont su conserver dans cette évolution un rôle structurant dans les démarches d'évaluation. La prise de conscience de l'importance des processus de mise en œuvre des politiques s'est en effet toujours réalisée autour de la problématique sectorielle du corporatisme à la française ². L'étude de l'incidence des modes de négociation collective sur les politiques sociales constitue un bon exemple de cette spécificité française où les cadres de référence de l'intervention publique privilégient les dynamiques socio-professionnelles et les structures administratives au détriment d'enjeux plus transversaux (le territorial, l'interministériel, le politique) ³.

Dans le contexte contemporain de la décentralisation et de l'Europe des régions, cette spécificité bute sur un obstacle de taille : l'évaluation commanditée par les collectivités locales implique des résultats circonscrits dans des délais de programmation courts et sur des objectifs restreints. Le souci d'opérationnalité qui préside à ces restrictions contraint les évaluateurs à faire l'impasse sur deux facettes capitales de la discipline : la réflexion à long terme et l'effort comparatiste. Dès lors que l'on ampute l'évaluation de ces deux dimensions, la démarche perd à la fois de ses vertus prospectives et de ses garde-fous expérimentalistes. Les chercheurs en sciences sociales qui acceptent des contrats d'évaluation passent ainsi du statut d'expert spécialisé sur des filières d'activités à celui de consultant contractuel opérant sur un territoire infra-national et sur une parcelle de filière administrative. Cette évolution s'accompagne – côté commanditaires – d'une progression des politiques contractuelles qui génèrent de nouveaux impératifs d'évaluation.

L'ÉMERGENCE DES POLITIQUES CONTRACTUELLES

Il n'est pas inutile de revenir ici sur les évolutions observées au cours des quinze dernières années. L'histoire de la genèse des politiques locales en France a fait l'objet d'analyses poussées ⁴. Une première vague de contrac-

1. Trois ouvrages de référence balisent cette progression : NIOCHE (J.P.), POINSARD (R.) *et al.*, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Économica, 1984 ; MONNIER (E.), *Évaluation de l'action des Pouvoirs publics. Du projet au bilan*, Paris, Économica, 1986 ; VIVERET (P.), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Paris, La Documentation Française, 1989.

2. MULLER (P.), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, Que sais-je ?, n° 2534, 1990.

3. JOBERT (B.), *Le social en plan*, Paris, Éditions ouvrières, 1981.

4. HOUÉE (P.), *Les politiques du développement rural*, Paris, Économica, 1989 ; FAURE (A.), *Le village et la politique*, Paris, L'Harmattan, 1992 ; LE GALÈS (P.), *Politique urbaine et développement local, une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993.

tualisation a suivi mai 1968 avec les plans d'aménagement rural (PAR), les contrats de pays et de quartier... Les contrats entre les Régions et l'État ont ensuite vu le jour, et les nouvelles administrations des Régions (ou du moins certaines d'entre elles) ont rapidement repris cette formule pour structurer leurs propres rapports avec les institutions infra-départementales (notamment avec les instances intercommunales). De plus, depuis la réforme des fonds structurels communautaires en 1988, le contact entre la Communauté Européenne et le local passe essentiellement par des politiques de type contractuel et expérimental.

Il faut s'attarder un moment sur le sens de cette nouvelle approche de la contractualisation car ce phénomène entraîne un certain nombre de conséquences pour les politiques publiques locales. On peut schématiquement identifier cinq façons de concevoir les études qui accompagnent les politiques contractuelles : la sélection, l'inventaire, le management social, la pérennisation et le bilan expérimental.

Tout d'abord, il est rare qu'une telle politique soit « horizontale » et s'applique à tout un territoire politico-administratif¹. Il s'ensuit que la mise en place des politiques de ce type implique des critères de zonage et une procédure de sélection plus ou moins transparente. Afin de démontrer leur légitimité pour ces aides tout en renforçant leur identité territoriale, les instances locales sont appelées à faire (ou faire faire) un nombre croissant d'études *ex ante*². Faute d'une telle étude, une fois sélectionnée, une zone bénéficiant d'une politique contractuelle doit souvent démontrer qu'elle peut se réappropriier l'innovation produite par la politique. Un premier pas consiste souvent à collecter les informations sous forme d'inventaire afin d'identifier les germes apparents du développement local. Cette démarche passe souvent par la création d'une ligne budgétaire spécifique pour ce travail d'inventaire sur l'innovation.

Par ailleurs, une préoccupation spécifiquement axée sur la gestion des ressources humaines accompagne souvent les demandes d'études. En effet, les collectivités locales sont amenées à concevoir aussi les politiques contractuelles en fonction des remises en cause qu'elles entraînent en terme de management social (embauche, mutations et reconversion du personnel technique et administratif)³.

Enfin, les politiques contractuelles doivent contribuer (au moins théoriquement) à éviter le piège de la ligne budgétaire reconduite d'année en année en favorisant l'émergence des projets structurants. En conséquence, le

1. Pour reprendre le jargon communautaire, les zonages reflètent un souci de concentration des aides sur les espaces qui en ont le plus besoin.

2. Par exemple, le programme communautaire LEADER (Liens Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) attribue une place primordiale au travail préalable d'étude des potentialités partenariales sur le micro-territoire sélectionné. Cf. SALLES (P.), « Pays Cathare et Leader », *Territoires*, n° 344, janvier 1994.

3. COURIAULT (J.P.), GROSJEAN (P.), *Le projet d'entreprise dans les mairies*, Paris, Éditions d'Organisation, 1988.

contrat implique une durée d'aide limitée. Pour les zones locales « en fin de droits », il est donc nécessaire de bâtir une stratégie consistant à chercher d'autres formes d'aide susceptibles de pouvoir pérenniser les projets lancés. Cette stratégie s'appuie de plus en plus sur le bricolage de bilans soulignant ce qu'il a été possible de faire localement. Comme le soulignent Francis et Henderson¹, l'énoncé de ce qui est réalisé avec l'argent de l'extérieur devient un enjeu aussi important pour les groupes d'action locale que pour les financeurs.

En raison de la jeunesse relative de la décentralisation française, ces politiques contractuelles sont souvent affichées comme des expérimentations². Mais le passage des expérimentations à l'analyse des résultats comporte bien des obstacles dans le champ des sciences humaines. Dans le meilleur des cas, les commanditaires prennent en compte les conclusions les plus opérationnelles de l'étude. Parfois, les décisions sur la nature des prochains programmes n'attendent pas les résultats de l'évaluation *ex post* ou interviennent sans que l'étude soit publiée. De façon générale, on constate que les élites locales attachent plus d'importance politique à la commande de l'évaluation qu'aux réformes issues ensuite de cette même évaluation...

DEUX GÉNÉRATIONS D'ÉVALUATEURS

Le mouvement simultané de déclin des références du corporatisme à la française et de croissance des politiques contractuelles entraîne un questionnement sur l'évolution des modèles d'expertise proposés par les universitaires autour la double question initiale : que cherchent les évaluateurs ? comment le cherchent-ils ? Avant tout, il faut dépasser un malentendu initial : cette question ne peut pas et ne doit pas être réduite au problème de l'invention et du développement de nouvelles techniques évaluatives. Piloté par le laboratoire CEOPS, un récent programme de recherche sur les méthodes d'évaluation en Europe³ a clairement démontré les dangers et les chausse-trapes d'une telle perspective. En revanche, au moins pour ce qui concerne les politiques locales, une réflexion centrée sur la position des évaluateurs permet de souligner à quel point les modèles d'expertise éclairent une certaine évolution de la demande sociale.

Afin de traiter la relation évaluateur-évalué, il n'est pas inutile de faire un crochet par les théories de la méta-évaluation américaine. Dans un article provocateur et saisissant sur les évolutions de l'évaluation aux États-Unis

1. FRANCIS (D.), HENDERSON (P.), *Working with rural communities*, Londres, MacMillan, 1992.

2. FAURE (A.), OLLES (C.), SMITH (A.), *Évaluation des contrats de développement culturel en milieu rural*, Grenoble, Observatoire des Politiques Culturelles, 1993.

3. CEOPS (Centre d'études sur les évaluations, les organisations et les politiques publiques), *Des méthodes pour donner sens à l'obligation d'évaluer : les conclusions du programme MEANS*, Vaulx en Velin, 1993.

depuis les années vingt¹, E. Guba et Y. Lincoln ont identifié quatre paradigmes d'évaluation. Selon leur version de l'histoire, l'évaluation des politiques publiques américaines est née entre les deux guerres comme un outil surtout techniciste. En liaison avec l'émergence du béhaviorisme au cours des années cinquante, ses termes de références sont devenus plutôt descriptifs, pour se transformer à la fin des années soixante, avec l'impulsion de la « *Great Society* » du Président Johnson, en outils de jugement et d'aide à la décision. Face aux échecs de cette démarche et en raison de la complexité croissante de l'échiquier politique américain, une quatrième génération de l'évaluation a commencé à voir le jour, cette fois-ci centrée non pas sur la décision, mais sur les multiples processus d'échange et de négociation entre acteurs, dès lors identifiés comme des *stakeholders* (protagonistes).

Ce rapide historique éclaire le cas français dans la mesure où les deux générations d'évaluation au niveau local correspondent globalement aux troisième et quatrième générations américaines. Cependant, la distinction entre les deux générations est moins nette en raison d'une histoire plus condensée qu'outre-atlantique : en France, la logique de l'évaluation comme aide directe à la décision continue à dominer la conception des élites politico-administratives françaises².

La première génération (aide à la décision) peut être décrite selon plusieurs critères :

- les actions évaluées sont en général des expérimentations ou des études lancées dans le cadre de la Planification,
- les méthodes continuent à s'appuyer sur la technique (par exemple l'économétrie et l'analyse multicritère),
- les objectifs portent essentiellement sur les effets et les impacts des actions évaluées,
- le contexte politique favorise parfois l'émergence de la pratique de recherche-action, sous l'influence notamment de la sociologie de l'action collective³,
- le milieu de l'évaluateur (l'Université en général) accepte l'implication voire la spécialisation de ce dernier tout en critiquant l'absence de références académiques dans la connaissance produite.

En revanche, la deuxième génération (les évaluateurs-intermédiaires) apparaît dans un contexte où l'agenda politique est de plus en plus

1. GUBA (E.), LINCOLN (Y.), « The countenances of fourth generation evaluation : description, judgement and negotiation », in D. PALUMBO (dir.), *The politics of program evaluation*, Los Angeles, Sage, 1987.

2. DURAN (P.), MONNIER (E.), « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 42 (2), 1992.

3. TOURAINE (A.), *Sociologie de l'action*, Paris, Seuil, 1965.

« fractionné »¹ (pannes de politiques publiques nationales, décentralisation, croissance de l'intervention de la communauté Européenne). Le rapport entre gouvernants et experts s'en trouve modifié car, comme le remarque Jean Leca², « les sciences étatiques ne sont plus à jour ». À ceci s'ajoutent les démarches des nouveaux élus – souvent d'une formation plus élevée que par le passé – pour qui l'évaluation possède des vertus communicationnelles évidentes, mais qu'ils ne savent pas comment aborder. En s'inspirant de l'analyse précitée de Guba et Lincoln, on peut schématiquement mentionner trois nouveaux objectifs que cette génération d'évaluateurs semble introduire sur le cas français :

- le recensement de la pluralité des représentations en présence (fussent-elles conflictuelles),
- l'acceptation de la réalité décrite comme un construit social multiple,
- la préférence pour une pédagogie méthodologique davantage centrée sur les processus de médiation que sur la performance des techniques.

À mi-chemin entre les logiques managériale et démocratique de l'évaluation³, notre propre expérience en matière d'expertise locale nous incite à souligner les atouts de ce qu'en France l'on mentionne généralement sous le vocable de recherche-action. Dans les années soixante-dix, certains échecs méthodologiques et excès idéologiques ont terni l'image de cette démarche qui s'est surtout exprimée dans le contexte de l'aide à la décision. En revanche, dans un contexte d'évaluation-accompagnement, les risques pour l'expert ne sont certainement pas du même ordre dans la mesure où les conclusions de son rapport ne sont pas interprétées comme la fin d'un processus mais comme une amorce de négociations, de programmes, de priorités.

Si l'on se place du point de vue des acteurs évalués, le passage à la quatrième génération implique aussi une redéfinition radicale de la méthode. L'évaluation devient un outil qui facilite la recomposition des systèmes d'acteurs, et surtout des représentations sociales de l'action publique. Elle se transforme en un processus socio-politique impliquant des phénomènes d'apprentissage. Pour reprendre les mots exacts de Guba et Lincoln, « *Evaluation thus does not "discover" reality but fosters its creation. [...] The proper outcome of a collaborative evaluation is less a technical report than an agenda for negotiation* »⁴. L'objectif de l'évaluateur consiste en priorité à interpréter comment les procédures et les processus mis en place ont facilité l'émergence de l'action organisée de façon « partenariale » (mot à la mode mais qui trouve ici toute sa signification). Très probablement, une

1. MULLER (P.), « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42 (2), avril 1992.

2. LECA (J.), *Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'État et le statut de l'évaluation*, Communication au Conseil Scientifique de l'Évaluation, 1992, p. 8.

3. QUERMONNE (J.L.), « Libre propos sur l'évaluation des universités ». *Revue Savoir Éducation Formation*, n° 3, 1991, pp. 461-477.

4. *Op. cit.*, pp. 217-218.

évaluation réellement partenariale n'a jamais été faite mais le modèle constitue un idéal-type intéressant, identifiable à partir de la proposition suivante : « *une évaluation partenariale est une évaluation qui a contribué aux évolutions positives du partenariat d'acteurs impliqués, en avançant la création ou le renforcement du partenariat lui-même* »¹.

LA CONFRONTATION AVEC LE TERRAIN ET LA MÉDIATION SCIENTIFIQUE

Le constat sur la rareté des évaluations partenariales souligne la question initiale du rapport entre les élites du savoir et du pouvoir. À une époque où les bureaux de conseil font florès et où le rapport marchand entre consultants et pouvoirs publics paraît davantage légitime, on peut se demander quelles stratégies sont possibles pour les universitaires et les acteurs institutionnels.

De notre point de vue, quelques repères permettent de définir ce que la démarche peut privilégier : un objectif général d'éclairage de la scène politique, l'établissement d'une certaine empathie entre l'évaluateur et les acteurs, la souplesse dans l'utilisation des instruments d'analyse², l'accompagnement des acteurs plutôt que l'aide aux « décideurs ». Ces évaluations impliquent une relation commanditaires-évaluateurs plus fragile par rapport à celui des modèles précédents, la mise en place de telles études impliquant que les élites politico-administratives acceptent ce processus qui n'est pas *design specific*³. Surtout, la mise en place de telles évaluations passe par la prise en compte que de telles analyses ne cherchent pas à clore un débat mais à produire de nouvelles questions. En d'autres termes, il ne faut pas s'attendre à ce que l'évaluation diminue l'incertitude. En revanche, abordée de manière transparente et avec un minimum de préconceptions, elle peut contribuer à une meilleure synergie entre les acteurs locaux.

Bien entendu, pour le chercheur, toutes ces nouvelles fonctions de l'évaluateur (médiateur, intermédiaire, accompagnateur) débouchent sur un questionnement épistémologique stimulant. La proximité des finalités politiques et gestionnaires d'une évaluation atténue-t-elle la légitimité de la démarche d'analyse ? Les contrats de recherche à visée opérationnelle directe et à portée programmatique territorialisée induisent-ils un rapport au réel moins scientifique et moins rigoureux que celui proposé par les travaux d'analyse des politiques publiques nationales ? Notre seule réponse consiste

1. SMITH (A.), SPENLEHAUER (V.), « Évaluation : agent of policy integration or disintegration ? » *Evaluation planning and programming*, à paraître.

2. Bien que les interviews semi-directifs et les réunions collectives (journées pluralistes) semblent ici les plus « *user friendly* », nous n'excluons pas l'utilité d'autres types d'enquêtes (quantitatives, socio-historiques, sur documents...).

3. Terme américain pour qualifier les évaluations qui n'entrent pas dans un schéma d'étude rigide.

à insister sur la responsabilité et l'humilité du travail universitaire d'évaluation pour participer à la production de cette connaissance contingente¹. La qualité de l'évaluation ne dépend pas de son exploitation ultérieure mais bien de sa justesse méthodologique. « *Qu'on le veuille ou non, autant il n'est pas possible d'agir sans comprendre, autant il n'y a pas de management public sans l'apport massif des sciences sociales, politiques et économiques. Ainsi ne peut-il y avoir d'évaluations dignes de ce nom si l'on se contente d'en charger des inspections générales et des "grands" corps dont les membres manquent largement de toute l'infrastructure de base en la matière.* »². Jean-Claude Thoenig formule cette remarque à propos de l'évaluation des politiques publiques nationales mais on peut parfaitement transposer cette réflexion à l'étude des politiques locales. Les évaluations des programmes d'action impulsés par les conseils régionaux, les conseils généraux et les municipalités sont trop souvent confiées à une élite technico-administrative locale (cadres de la fonction publique territoriale, bureaux d'études, sociétés d'économie mixte) sans que les enseignants et chercheurs en sciences sociales apportent leur capacité d'analyse et leur savoir-faire méthodologique en la matière.

Si l'Université hésite à engager ce type de partenariat avec les élites du système politique local, c'est qu'elle estime *a priori* que l'évaluation des politiques locales relève plus de l'audit privé et du management public local que de la recherche scientifique et qu'elle subit trop l'influence des groupes de pression corporatistes ou politiques. Or ce type d'argument, qui concourt au faible investissement des intellectuels dans les débats concernant le devenir du système politique local, peut tout à fait être inversé. Le peu d'intérêt manifesté pour les évaluations territorialisées prive scientifiques et décideurs publics locaux d'un rapprochement essentiel sur ce qu'Erhard Friedberg nomme la nature substantive des concepts et des énoncés scientifiques. La théorie « *ne tire pas sa pertinence d'une argumentation abstraite où priment l'énoncé des prémisses, la cohérence des concepts et de leur articulation. Sa pertinence lui vient de sa capacité à nourrir une confrontation constante avec le terrain, de l'intérêt des recherches entreprises à la lumière de ces prémisses et de la problématique qu'elles esquissent* »³. Le sociologue va même plus loin en estimant que si ce va-et-vient favorise les acquis scientifiques en termes de savoir-faire, de méthode d'enquête et de recueil de données, il contribue surtout à préciser une méthodologie de l'action où se construit l'utilité du chercheur.

Derrière la volonté de mieux circonscrire la fonction de l'universitaire vis-à-vis des élites locales, se profile l'aspiration à défendre une identité de

1. LECA (J.), *L'évaluation, de l'expertise à la responsabilité*, Paris, La Documentation Française, Conseil Scientifique de l'Évaluation, 1991.

2. THOENIG (J.C.), « Pour une approche analytique de la modernisation administrative », *Revue Française de Science Politique*, n° 4, vol. 32, 1987, p. 538.

3. FRIEDBERG (E.), *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1993, p. 290.

médiateur scientifique à l'intersection de plusieurs enjeux communicationnels. La démarche s'inscrit dans un débat plus général sur la nature des sciences sociales et sur les procédés opératoires qu'elles secrètent et qu'elles alimentent vis-à-vis de leurs objets d'étude. Aujourd'hui, de nombreux courants de recherche affichent, à partir de leur terrain de prédilection, une visibilité sociale en phase avec des filières d'activités. C'est ainsi qu'apparaissent dans les médias différents profils de chercheurs : le commentateur électoral, le théoricien des régimes politiques, le conseiller du Prince, l'expert des réformes institutionnelles, le spécialiste des exclus, du monde du travail... Au niveau de l'action publique locale, où les demandes de collaboration entre élus et spécialistes en sciences sociales sont nombreuses et diffuses, il semble important que les universitaires ne laissent pas aux seuls élus et hauts-fonctionnaires des administrations locales le soin d'animer le débat intellectuel sur le devenir du système politique local.

Le CNRS et l'Université ont incontestablement un rôle à jouer dans ce domaine, ne serait-ce que pour assumer pleinement leur fonction de médiateur scientifique. Les évaluations mettent en évidence des enjeux qui ne sont pas seulement conjoncturels mais qui relèvent aussi d'un débat épistémologique concernant la place et le rôle du chercheur au sein de la société française. Les préceptes de base de la deuxième génération d'évaluateurs ne comportent pas les risques d'une recherche-action trop focalisée sur la prise de décision. Ce qui prime dans la démarche, ce sont la rigueur du travail du chercheur et l'exigence de la transparence de la part des commanditaires. Ces deux conditions remplies, c'est à chaque chercheur de trouver son rythme et son positionnement entre le monde universitaire et le monde des acteurs. Les objectifs de stimulation de l'apprentissage collectif, de pédagogie de la négociation et de circulation de l'information peuvent devenir des points de passage constructifs pour dénouer les inerties politiques locales et favoriser une meilleure communication entre citoyens, usagers, décideurs, représentants élus et fonctionnaires.

