6 - RECOURS AUX SAVOIRS ET NOUVELLES LEGITIMATIONS DES POLITIQUES

E V A L U A T I O N, R E V A L O R I S A T I O N, L E G I T I M A T I O N.

L E C O M I T E D ' E V A L U A T I O N D E L A L O I N O U V E L L E S U R L E S E N S E I G N E M E N T S S U P E R I E U R S

Philippe LUCAS
Université Lyon II

La loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur crée un comité d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (E.P.S.C.P.). Sa mission est, selon l'article 65, d'évaluer les établissements (essentiellement les universités, écoles et instituts dépendants du Ministère de l'Education Nationale, d'apprécier les résultats des contrats passés par ceux-ci, de recommander les mesures de nature à améliorer leur fonctionnement et l'efficacité de l'enseignement et de la recherche. Le décret du 21 février 1985 en précise les modalités. Ce décret - l'un des 80 textes d'application de la loi nouvelle - n'est pas passé inaperçu. La presse y a fait écho. Les pouvoirs publics ont, de diverses manières, voulu en souligner l'importance.

Le comité d'évaluation n'est pas encore installé ; il a déjà une histoire. Il constitue un élément central du premier discours du Ministre de l'Education Nationale A. SAVARY devant la conférence des présidents d'université (11 juin 1981). "Nous sommes comptables, dit celui-ci, devant la nation des ressources mises à notre disposition". A. SAVARY envisage un contrôle a posteriori, ajoutant que l'instance d'évaluation "permettrait en outre, et de façon non subsidiaire, par la qualité de ses travaux, de renforcer la crédibilité des universités et de les dégager, au plan de la recherche, de la tutelle trop exclusive qui en son absence risquaient d'exercer les grands organismes" et A. SAVARY

cite le C.N.R.S., l'I.N.S.E.R.M. gérés par d'autres Ministères.

L'idée d'une telle instance figure également dans le rapport FREVILLE, rédigé à la demande de R. BARRE, Premier Ministre, sur le financement des universités. Le rapport a été publié avant l'accession des socialistes au pouvoir. Pour Y. FREVILLE, il s'agissait de créer une instance de concertation qui rapprocherait l'Etat et les universités et répondrait à trois "exigences". Les universités, explique Y. FREVILLE, ressentent la nécessité d'une instance indépendante et de haut niveau qui puisse exprimer leurs besoins. Il y voit un organe de réflexion et de conseil pour le Ministre, et enfin le moyen d'apprécier les conditions d'utilisation des ressources.

Nous ne sommes donc pas en présence d'une illumination soudaine. Faut-il alors expliquer ce qui est cependant une innovation par une sorte de processus de contagion ? L'Université serait-elle, à son tour, après bien d'autres, touchée par le démon de l'évaluation ?

Car enfin cela mérite explication. La prudence de A. SAVARY (se dégager de la tutelle trop exclusive des grands organismes), ni l'habilité de Y. FREVILLE (les universitaires ressentent la nécessité d'une instance indépendante) ne sont sans raison. Il ne va pas de soi que l'université, ni l'enseignement supérieur puissent être objet d'évaluation. Et ce n'est pas parce qu'il existe un comité d'évaluation en Grande Bretagne qu'une telle chose pourrait naturellement s'acclimater dans l'université française, bardée des défenses parfois magiques: franchises universitaires, autonomie, libertés académiques. Ni être reçue par le credo libéral d'une très libérale profession : celle d'universitaire. L'étendue et la hauteur des missions dans lesquelles l'enseignement supérieur se voit confirmé par la loi nouvelle (il oriente, organise, développe, valorise, promeut veille, enrichit, etc.) sont-elles compatibles avec un comité d'évaluation ? Les universitaires ne sont-ils pas les experts. Qui donc jugera les juges ?

Il n'est donc pas sans intérêt de s'arrêter sur cette idée apparemment paradoxale : évaluer l'université. L'idée d'évaluation qui investit notre société serait parvenue au terme de son voyage conquérant ? La boucle est bouclée : les dépositaires des valeurs intellectuelles, ceux qui sont devenus ces dernières années des professionnels de l'évaluation - les experts - seront aussi évalués ... A moins qu'il ne s'agisse d'autre chose encore que d'évaluer. La composition de l'instance d'évaluation, par exemple, la lecture qu'on en

peut faire, les commentaires officiels que suscite l'institution trahissent en effet un autre souci. Un souci qui n'est pas étranger aux premières évocations de l'instance d'évaluation. Non pas - pas seulement - évaluer, mais réévaluer, revaloriser. Mais est-ce assez pour réduire une crise de légitimité qui secoue, à la vérité, plus que les enseignements supérieurs ?

1) Comment prétendre évaluer une institution,qui, par essence, semble devoir échapper aux mécanismes de contrôle - ceux que connaissent les autres ordres d'enseignement ? Si l'enseignement supérieur a ses inspecteurs, leur sphère de juridiction est uniquement administrative et ne concerne pas les enseignants-chercheurs, ni les chercheurs. Comment (prétendre) évaluer une institution à laquelle on reconnaît tant de fonctions supérieures, et notamment la mission d'élaborer et de transmettre "la connaissance", de développer la recherche et la formation des hommes (loi de 1968, article 1er).

La loi nouvelle tente certes de favoriser l'ouverture de l'université. La formation professionnelle y est en gloire. La loi ose parler d'usagers là où l'on parlait d'étudiants. Mais l'idée d'évaluation ne s'ensuit pas mécaniquement. J'ai le souvenir d'un débat en conférence des présidents d'université sur le point de savoir si l'appréciation portée sur les enseignants pourrait ou non prendre en compte l'appréciation des étudiants. Si les étudiants pouvaient être, de quelque manière, représentés dans l'instance qui aurait à connaître de cette appréciation. Le débat avait été longuement introduit. Après plusieurs interventions favorables - cela se fait aux Etats-Unis, avait-on rappelé - et ce qui avait pu paraître un consentement tacite, des voix se sont élevées contre cette manière d'abandon. Avec véhémence, des collègues ont par avance dénoncé les soviets qui tireraient profit de tels égarements. C'était en 1982.

L'évaluation ne va pas de soi. Et probablement - aussi - parce que le mot est lourd de sens multiples. Le rapport FREVILLE a tenté de "trouver le passage" : ce sont les juges eux-mêmes - en grande partie - qui jugeront, composant une sorte de comité des finances universitaires, pour un objet limité donc, en retrait sur les besoins d'évaluation, de conseil mis en avant par le rapporteur. "Le Ministre pourrait notamment choisir certains membres parmi les anciens présidents d'université, anciens directeurs d'établissements technologiques supérieurs, certains membres du C.N.E.S.E.R.". Le président du comité serait obligatoirement un universitaire. C'est un compromis semblable que trouve le décret de février 1985

Le principe du jugement par les pairs n'y est pas entièrement retenu cependant. Et le comité d'évaluation n'est pas exactement al pari avec les établissements. Il n'est pas prévu que ceux-ci puissent demander conseil, et eux-mêmes susciter l'évaluation. Le rapport FREVILLE ne le prévoyait pas non plus, alors qu'il soulignait dans ses attendus l'intérêt que pourrait jouer un tel comité auprès des établissements, et dans la concertation entre le ministère et ceux-ci. Alors que le mot d'auto-évaluation est sur beaucoup de lèvres, il est paradoxalement absent ici. Est-ce un oubli ? Interrogée, l'autorité ministérielle ne s'opposait pas à la possibilité par les établissements d'user du comité, et d'y recourir. Mais pourquoi ne l'avoir pas prévu ? Autre interrogation : l'évaluation reste une affaire de famille (9 membres "représentatifs de la communauté scientifique" sur 15), mais le comité compte 5 hôtes étrangers et les 9 premiers cités sont représentatifs de la communauté scientifique, et non de la communauté universitaire, concept-clef de la loi du 26 janvier 1984. Sont conviés à la désignation des membres du comité, les instances du C.N.R.S. de la tutelle duquel A. SAVARY souhaitait que l'université s'émancipe, et celles de l'Institut qui, certes, compte beaucoup de (grands) universitaires.

On pourrait voir une habilité politique dans le choix de l'Institut : l'Académie des Sciences n'a pas ménagé ses critiques contre la loi nouvelle. Tout se passe cependant comme si les juges choisis étaient certes des pairs, mais des pairs "couronnés" ; des pairs qui non seulement en "donnent plus", mais bénéficient d'une sorte de surcroît de légitimité qui pourrait rejaillir sur l'université.

2) Cette hypothèse se confirme lorsqu'on replace le décret de février 1985 dans le concept, parfois discordant, des évaluations "spontanées" dont l'université est l'objet.

A y regarter de plus près, les évaluations ont précédé le comité d'évaluation. Si les enseignants-chercheurs ne sont pas notés, leur carrière est l'objet d'une évaluation constante - exclusivement sur le plan scientifique. Les pratiques contractuelles sont porteuses d'évaluation multiples. C'est dans le cadre de ces pratiques que le ministère de tutelle a été amené à classer les équipes et centres de recherches des universités. A côté des équipes associées au C.N.R.S., sont montées au firmament les "équipes recommandées". De tels classements - implicites ou explicites - se multiplient, et se multiplieront

à l'occasion des "campagnes d'habilitation" à délivrer les diplômes nationaux, ou des futures "accréditations" (dans le cas des "magistères"). Les pratiques contractuelles apportent aux universités un nombre grandissant de partenaires qui, contractant avec l'université, sont conduits, explicitement ou non, à porter une appréciation sur les prestations de l'université. Cette appréciation peut avoir des effets inattendus : je me souviens du plaidoyer d'un candidat malheureux à l'inscription à un D.E.S.S., qui, pour établir sa propre capacité, prétendait tirer argument de ce qu'il était professionnellement amené à évaluer les travaux accomplis par les universitaires pour l'administration à laquelle il appartenait... Il faudrait évoquer également les palmarès nombreux qui remplissent nos hebdomadaires au printemps de chaque année, et plus généralement les consommations d'école (BAILLON, 1982) qui ne s'arrêtent pas à l'école.

C'est enfin en fonction d'une "certaine" évaluation de l'enseignement supérieur que l'on justifie, depuis bien des années, les réformes successives de l'université. La dernière en date n'y échappe pas, si sévèrement critiquée au nom de la "qualité". Avec la réforme de 1984, réforme et évaluation marchent du même pas. Et plus encore depuis quelques mois : l'évaluation est présentée comme "une condition nécessaire dans notre volonté d'affirmer l'exigence de qualité" (discours du Ministre de l'Education Nationale devant la Conférence des présidents, 27 septembre 1984). Le discours ministériel présente, dans le même souffle, le comité d'évaluation et la création des magistères : "Afin de mieux articuler l'université avec le marché du travail par la formation qu'elle assure, déclare le Ministre de l'Education Nationale à LYON (en février 1985), j'ai pour ambition d'encourager les meilleures filières des universités, qu'il s'agisse des formations dont le secteur productif s'arrache les diplômes ou que se soient des formations d'excellence dans les disciplines de base préparant de façon optimale aux études doctorales". Dans la même intervention, il est question de "pôles d'excellence", concept oublié depuis 1971, et aussi d'intéresser financièrement les enseignants-chercheurs à la politique contractuelle de recherche ou de formation continue. Plus récemment encore, devant les présidents d'université (mars 1985), le Ministre de l'Education Nationale affirmait explicitement son souci de "revaloriser" les formations supérieures.

Revaloriser. Il y a bien autre chose qu'un aveu - l'enseignement supérieur se démonétise. Et plus que la contradiction, qu'il y aurait à chercher quelque part dans ce corps malade, parmi les têtes couronnées, les ressources qui font

défaut à sa mission fondamentale de ... valorisation : c'est bien cette mission qu'on reconnait en effet à l'université depuis les "unités de valeur" conçues au lendemain de la loi FAURE jusqu'à la "valorisation des acquis" des pédagogies novatrices en formation continue, en passant par la "valorisation de la recherche" ... Il y a là l'expression d'une crise de légitimation, au sens où l'entend J. HABERMAS. Crise du "dogme de l'investissement éducatif" également signifiée dans d'autres ordres d'enseignements entendons la crise de "l'espèce de consensus politique et social que rencontraient, suivant L. BOLTANSKI (1982), les discours sur la modernisation et le développement du système d'éducation (...) : (la croyance selon laquelle) le développement de l'enseignement scientifique va accroître le rythme d'une évolution technologique inéluctable qui aura pour conséquence sociale la substitution progressive des techniciens, des ingénieurs et des cadres aux ouvriers, la croissance et la "démocratisation" du système d'éducation seront le moteur de la mobilité sociale (...)". Ce credo-là, qui fut celui des clubs- et d'un patronat de progrès - et qui est encore aujourd'hui le credo d'une partie de "la gauche", se heurte à certaines évidences. Et d'abord à celle-ci : la déconvenue de ceux auxquels devaient profiter la démocratisation de l'école, même si les échecs, la dissociation du diplôme et du débouché professionnel ne découragent pas les attentes vis-à-vis de l'école et de l'université (TERRAIL, 1974...).

C'est d'une sorte d'évaluation de l' "investissement éducatif" que procèdent les discours politiques dont je parle. Une évaluation spontanée, qui prend acte de quelque chose comme une sanction sociale et appelle, dans sa spontanéité même, réévaluation. Mais cette réévaluation serait un leurre si elle ignorait la crise de légitimité du dogme de l'investissement éducatif. La prise en compte de cette crise là n'est pas, ne peut-être du seul ressort d'un comité d'évaluation, si valeureux soit-il. C'est pourquoi il importe que le comité d'évaluation ne soit pas "la chose du ministère", mais un seuil, c'est à dire puisse également travailler à l'initiative des universités - et pas seulement du ministère -, se doter d'une politique de relations avec leurs partenaires, aider enfin les universités à diversifier, maîtriser les rapports contractuels de plus en plus nombreux qu'elles entretiennent avec ceux-ci - et - non plus avec la société abstraitement et singulièrement considérée. Dans cette perspective, la réflexion, déjà ancienne, des Assises de la recherche et de la technologie (1981-1982) n'est pas inintéressante. Il ne s'est pas agi seulement de poser l'impératif suivant lequel toute recherche devait être

évaluée. Ces Assises ont permis de situer cette nécessité, ses formes - et aussi ses limites - dans la dynamique des rapports contractuels des chercheurs et de leurs partenaires économiques, sociaux - régionaux aussi. Car enfin si l'on peut bien attendre un supplément de valeur de nos têtes couronnées, ce n'est pas d'elles que nous tiendrons une nouvelle légitimité. Si le comité d'évaluation a quelque légitimité - je le crois -, ce n'est pas de sauver l'université, parce qu'on ne sauvera pas l'université si même elle était à sauver (LUCAS, 1984). C'est d'aider celle-ci et "la" société à renouveler la légitimité d'une institution fondamentale de la République. Ne serait-ce qu'en les aidant à prendre conscience de la mutation dont l'université est l'objet - trop souvent à son insu. Ce n'est pas un paradoxe de plus - c'est le même - que l'université soit si peu analysée, et si scientifiquement méconnue.

En d'autres termes, le problème reste entier de savoir ce qu'on (re) valorise en évaluant. C'est une question qui se pose pour toutes nos évaluations. Mais s'il était possible de l'ignorer jusqu'ici, il me semble difficile de l'ignorer ici, s'agissant de l'investissement éducatif - et scientifique - national. C'est en cela que la marche triomphale de l'évaluation - faut-il parler d'une société d'évaluation ? - parvient aujourd'hui à son moment de vérité.

ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

Actes du colloque national recherche et technologie, 1982, PARIS, La Documentation Française - Le Seuil.

BAILLON, R., 1982, Les consommateurs d'école, PARIS, Stock.

BOLTANSKI, L., 1982, Les cadres, PARIS, éditions de Minuit.

Collège de France, 1985, Propositions pour l'enseignement de l'avenir, PARIS

FREVILLE Y., 1983, La réforme du financement des universités, PARIS, La Documentation Française.

LUCAS Ph., 1983, "A l'école des inégalités", Interventions (3)

LUCAS Ph., 1984, "Université : une réforme de plus ?" Esprit (6)

SAVARY A., 1982, Principales déclarations, PARIS, Ministère de l'Education Nationale

TERRAIL J.P., 1974, "Familles ouvrières, école, destin social", Revue française de sociologie (XXV - 3).

L'EXPERTISE, L'EVALUATION AU RISQUE DE LA RECHERCHE

L'EXEMPLE DE L'EVALUATION DES ACTIONS DE PREVENTION DES ETES 1982, 1983 ET 1984

Michel CHAUVIERE
MIRE et CNRS
et
Didier RENARD
Université de Grenoble II

Les remarques qui suivent tiennent plus de l'observation effectuée par des acteurs que de l'analyse du chercheur. Elles trouvent leur source et leur matière dans le travail entrepris, depuis trois ans pour l'un d'entre nous, pendant deux ans pour l'autre, à la Mission Recherche Expérimentation (MIRE) du Ministère des Affaires Sociales. Le rôle premier de cet organisme est de financer des recherches, essentiellement par appels d'offres, dans les secteurs relevant administrativement de la compétence du Ministère des Affaires Sociales, sur un budget provenant du Ministère de la Recherche. Les personnels, peu nombreux, sont dans leur majorité des chercheurs mis à disposition ou des ITA.

Cette structure est, par définition, placée au confluent de la demande et de l'offre. Dans les esprits de ses initiateurs, du temps où J.P. CHEVENEMENT était Ministre de la Recherche et de l'Industrie et N. QUESTIAUX Ministre de la Solidarité, elle devait avant tout répondre aux demandes d'origines publique et administrative, et y répondre en termes de recherche. Sans doute ces deux notions n'étaient-elles pas clairement définies. Demande de quoi ? demande de tout. Quand une question fait problème, quand on ne veut pas y répondre ou qu'on ne sait pas vers qui se tourner pour y répondre, on fait quelquefois appel à la recherche, sans savoir d'ailleurs précisément ce qu'elle peut être, sinon une sorte de service de documentation qui devrait pouvoir traiter, si possible dans les vingt quatre heures, de n'importe quel sujet.

Quant à l'offre, dans l'esprit des politiques et des administrateurs, il s'agit de l'offre financière du Ministère de la Recherche plus que de l'offre de recherche venant des chercheurs. On est du reste frappé par la méconnaissance du milieu de la recherche et par une certaine méfiance affichée vis-à-vis de lui, par l'ensemble du système politico-administratif ; il en résulte évidemment que les chercheurs consultés par l'administration sont toujours les mêmes, à quelques exceptions près.

.../...

C'est donc de cette Mission, qui constitue à la fois un lieu institutionnel où s'opère la rencontre de la production de l'offre et de la demande de recherche, et un lieu géographique d'observation des mécanismes de cette conjonction qu'ont été faites les remarques qui suivent. Nous sommes en présence d'un avatar politico-administratif de l'observation participante.

Ces mécanismes peuvent être observés au moins de deux points de vue : d'un bout de la chaîne, du point de vue du dispositif administratif ; de l'autre bout, du point de vue de la recherche, ou plus précisément du chercheur. Nous procéderons progressivement à ce renversement de perspective.

Caractères de la demande.

Si l'on se place sur le versant politico-administratif, une première série d'observations peuvent être faites sur la nature de la demande d'expertise ou d'évaluation, telle qu'elle s'exprime. Il faut préciser ici qu'il ne sera pas question d'évaluation au sens "évaluation des politiques publiques", mais d'évaluation ou d'expertise, quel que soit le terme qui doive être retenu, s'appliquant à des objets plus restreints, des actions ou des ensembles d'actions, et ce dans le champ du social.

Le plus souvent, le système politico-administratif n'est pas adapté à l'évaluation des actions. Les raisons de cette situation sont nombreuses. Les politiques tout d'abord, c'est-à-dire pour l'essentiel les cabinets ministériels, ont pour fonction de lancer des programmes et des actions. C'est leur rôle et on ne pourrait leur reprocher de le jouer. Leur première préoccupation est de pouvoir dire : nous avons entrepris telle et telle chose. Ils se comportent d'autant plus facilement en lanceurs d'actions que nombre d'entre eux occupent dans les cabinets des postes dans des domaines qui n'étaient guère les leurs auparavant. En outre, il est plus facile de lancer des actions nouvelles avec enthousiasme quand on ne sait pas qu'une autre administration, ou un autre service de sa propre administration, l'a déjà fait ou le fait. La priorité donnée aux programmes amène souvent à en négliger quelque peu le suivi, d'autant plus que la mobilité inhérente à ce type de fonctions amène fréquemment l'initiateur à quitter son poste avant que le moment ne soit venu d'assurer ce suivi. Et son successeur, lorsqu'il aura été correctement mis au courant des dossiers, préfèrera lui attacher son nom à une action nouvelle, plutôt qu'à la poursuite de celles entreprises par ses prédécesseurs.

Le système administratif au sens propre n'est pas plus orienté vers l'évaluation des actions. Une grande partie des directions et des services travaillent, si l'on peut dire, avec un an d'avance, dans le futur et non dans le présent ; leurs tâches sont orientées dès le début de l'année civile vers la préparation du budget de l'année suivante. Le principal souci en ce qui concerne l'exercice en cours, est tout autant de dépenser la totalité des crédits affectés, pour éviter de ne pas les retrouver l'année suivante, que de les bien dépenser. De telles circonstances ne sont sans doute pas les meilleures pour poser la question de l'évaluation des actions.

Un second facteur milite dans le même sens à l'intérieur du système administratif, qu'on pourrait appeler l'irresponsabilité des acteurs et des structures. Un fonctionnaire, s'il assure normalement ses heures de présence, ne pourra pratiquement encourir aucune sanction, ni positive, ni négative. Sans que la qualité des personnes soit en cause, il s'ensuit qu'il se sentira investi d'une "obligation de moyens" plutôt que d'une "obligation de résultat". Mais plus fondamentalement, c'est la structure tout entière qui est en état d'irresponsabilité et doit, dans la logique du système administratif, justifier non de résultats mais de son activité. L'appréciation de cette activité se fait généralement suivant deux critères : la fourniture de documents et l'utilisation du budget. L'efficacité de l'action engagée n'est pas fondamentale. Elle n'est généralement pas mesurée.

Enfin, on pourrait dire que par nature et ce n'est pas une critique, l'ensemble du système politico-administratif s'entend et est entendu comme étranger aux notions de rentabilité et d'efficacité. La logique et les fondements du service public veulent que lui soient laissées en partage les tâches, les missions relevant de "l'intérêt général", c'est-à-dire économiquement non rentables, ou trouvant leur place au confluent de logiques contradictoires qui ne permettent pas de les analyser en termes d'efficacité. Ainsi les agents, la structure et la logique de fonctionnement de l'ensemble sont-ils rétifs à toute évaluation des actions qui viendrait les destabiliser. D'autant que sur leur propre terrain, ils ont déjà à faire avec une autre procédure évaluative, plus globale, plus traditionnelle et fondamentale : la sanction par le corps électoral.

Origine des demandes :

C'est sans doute pour les raisons qui viennent d'être évoquées, que les demandes d'évaluation des actions émanent généralement des dispositifs les plus récemment et les moins rigidement insérés dans la structure administrative. Pour prendre quelques exemples, les administrations de mission qui sont le plus au contact, dans leur actions, d'autres logiques que la leur, sont aussi celles qui se soucient le plus de l'évaluation de leurs actions. Le Conseil National de Prévention de la Délinquance, par exemple, a entrepris une action en ce sens. La Commission Nationale pour le Développement des quartiers s'est également posé, ou vue poser la question. Enfin, et nous y reviendrons plus largement parce que c'est le cas d'espèce que nous connaissons le mieux, une évaluation par des chercheurs des opérations prévention-été a été entreprise depuis 1982. Ces dispositifs sont les plus succeptibles d'être soumis à la question de l'évaluation : d'une part, à l'intérieur de l'administration la nature de leur activité est la moins facile à enfermer dans les catégories habituelles ; d'autre part, leur proximité du terrain politique nécessite de façon ou d'une autre une restitution de résultats.

Le lieu de naissance et la logique d'émergence de ces questions d'évaluation expliquent et impliquent qu'elles

soient le plus souvent posées en des termes appellant des réponses d'une certaine pauvreté, ou rendant toute réponse impossible. La question d'origine administrative s'exprime plutôt en termes d'activité ("qu'avons-nous fait pour.... ?") et trouve habituellement sa réponse dans une évaluation administrative qui décrit les moyens engagés. La question d'origine politique peut être, elle, plus directement liée à une notion d'efficacité, mais dans d'autres termes : "que dire de cette action pour montrer qu'elle a réussi ?", ou "qu'elle est utile ?". Le politique, laissé à lui-même, a tendance à s'en tenir à de telles formulations, d'où la nature d'un certain nombre de travaux d'étude directement commandités par cet échelon. Si l'on prend pour exemple les opérations prévention-été, la question laissée posée en ces termes aurait sans doute induit des réponses exprimées sur le mode de la satisfac-tion des besoins : "ces opérations sont utiles puisque huit mille jeunes y participent" ou "elles répondent à un besoin".

La pauvreté de la question appelle donc la pauvreté de la réponse. Mais pas plus que la structure politico-administrative n'est en mesure de poser des questions qui ne soient pas forcément de "bonnes questions" -mais qui au moins relèvent d'une logique, d'une rationnalité unique et clairement définie-, pas plus elle n'est en mesure d'organiser en son sein la réponse aux questions qu'elle pose, telle qu'elle les pose. Ceci est particulièrement avéré lorsqu'on s'intéresse d'un peu près à ce qu'on pourrait nommer, pour faire bref, la question de l'efficacité. Prise entre la logique de l'évaluation démocratique par le corps électoral et celle de l'évaluation comptable par la Cour des Comptes, elle se sent incompétente pour toute autre forme de jugement porté sur ses actions. C'est à ce moment que s'organise le recours à des tiers.

Le recours à des tiers

Lorsque le CNPD s'est trouvé devant la nécessité de porter un jugement critique sur sa propre action, son premier mouvement fut de faire appel à un cabinet d'expertise privé. Que ce cabinet soit plus ou moins compétent que le Conseil lui-même pour apprécier ses actions importait peu. Par contre, dans l'esprit des responsables de cette structure, le recours à l'extérieur comme détenteur de la compétence s'imposait naturellement dès lors qu'il s'agissait d'appliquer une logique de l'efficacité, de la rentabilité. Et la question des modalités d'application d'une telle logique à une action de nature politico-administrative, de la sphère du public, n'avait bien entendu pas été posée.

Dans un deuxième temps, le CNPD lui-même s'est aperçu de la faiblesse, pour utiliser un euphémisme, des résultats qui lui étaient rendus par ce laboratoire privé. Peut-être ses responsables furent-ils surpris de constater que, s'ils se sentaient incompétents, d'autres l'étaient aussi, ceux-là même qui disent fonctionner selon la logique de l'efficacité. Devant cette situation une nouvelle solution est recherchée. Elle consistera toujours en un appel à l'extérieur, mais en un appel à une autre logique, celle de la recherche. C'est le sens du contrat de connaissance CNPD/CNRS passé en 1983.

Un contrat de connaissance est une convention impliquant normalement un co-financement, passée entre deux maîtres d'ouvrage : une entreprise de recherche (le CNRS) et une entreprise d'action. La seconde, met au service de la première ses connaissances pratiques et son terrain, la première en tire la substantifique moëlle et indique à la seconde ce qu'elle peut en apprendre. Le modèle en est la convention passée entre le CNRS et la Régie Renault. Nous ne savons pas ce qu'il en est advenu, dans l'industrie.

Du contrat passé entre le CNRS et le CNPD on peut dire en revanche que, lorsqu'il s'est agi d'en définir les termes, l'administration de la recherche n'a pas brillé, et a accepté à peu près telles quelles les questions posées par les acteurs politico-administratifs, ce qui a amené et amènera sans doute encore bien des déconvenues. Mais ici aussi, le fait significatif est l'appel de la structure politico-administrative à des intervenants porteurs de logiques et de légitimités étrangères aux siennes et au surplus difficilement compatibles avec elles. C'est après l'appel aux principes de la gestion privée, le retour vers la recherche, perçue sans doute comme moins immédiatement pratique, mais comme porteuse d'une logique plus proche de celle de l'"intérêt général" et du service public.

Un autre exemple de recours à des tiers est celui de l'évaluation des opérations été depuis 1982.

<u>Eté 1982 : une commande d'évaluation</u> :

Avant tout, il faut ici définir les principales caractéristiques de ces actions mises en oeuvre dès l'été 1982, en réponse aux événements de l'été 1981 et pour contrer divers projets nettement repressifs du Ministère de l'intérieur.

Leur impulsion et leur doctrine peuvent être dites centralisées en raison du caractère interministériel du petit groupe de conseillers techniques promoteurs du dispositif et de l'existence de conceptions rivales entre les divers ministères concernés. Le montage administratif est lui fortement atypique : souplesse dans la négociation et le financement des projets, rapidité de la mise en oeuvre, autant de qualités auxquelles ne nous a pas habitués l'administration sociale. Quant au relais d'une association loi 1901, c'est là une pratique bien connue et depuis longtemps utilisée. Sur le terrain enfin, l'exécution a été du point de vue des financements d'abord déconcentrée (via les DDASS), puis progressivement décentralisée (grâce au concours des collectivités locales).

Une pléiade d'associations, de toutes natures, ont bénéficié sur projet de cette manne, destinée avant tout à compléter les dispositifs ordinaires de vacances, de manière à offrir des séjours, des activités ou des animations à des jeunes qui, n'en bénéficiant pas, était supposés en danger de délinquance. C'est de la prévention, c'est aussi de la bonne "gestion des risques".

En 1982 la demande d'évaluation, fut à peine énoncée comme telle. Seul avait été mise en place en juin et juillet le classique contrôle administratif a postériori (rapports des DDASS). Une vraie demande en direction de la

recherche ne prit forme qu'en septembre, c'est-à-dire après coup et à froid, à la rencontre de deux ensembles de préoccupations, qui ne se croisent pas nécessairement, ni facilement. D'une part, au cabinet du Secrétariat d'Etat à la Famille, un légitime souci de vérification de l'impact de ces opérations en regard des objectifs affichés. D'autre part, au niveau de la MIRE, l'attention, à toute occasion d'expérimenter un nouvel usage de la recherche, en l'espèce de relever le défi de l'évaluation par la recherche.

C'est donc en grande partie l'élaboration d'une offre par un tiers impliqué, la MIRE, qui a aidé à la construction récurrente de la demande. Une telle dialectique nous paraît, dans ce cas précis, essentielle. Avec un espace de négociation, garanti pour les chercheurs par l'existence en amont d'une Mission de la Recherche, elle a un caractère différent des classiques demandes d'origine politico-administrative. A certains égards, on peut dire aussi que cet espace de négociation reproduit l'espace de négociation imaginé et développé au coeur même du dispositif été. Compte tenu de la bonne correspondance formelle des procédures, nous étions donc dans des conditions plus que favorables.

Le rôle de la MIRE a été complexe dès l'origine. Incitation de la demande, mais aussi incitation de l'offre, C'était littéralement un travail de "courtage" intellectuel. Cette double négociation peut en effet être analysée comme double un travail de traduction simultanée. Cette expérience permet en définitive de penser que certaines règles de procédures simples facilitent un réel dialogue entre la demande d'expertise ou d'évaluation et l'offre.

Reste à en préciser le financement et c'est là une des clés. Pour nous, le financement des évaluations par la recherche a toujours été conçu comme devant ressortir de l'enveloppe recherche, à l'exclusion de tout financement ordinaire, sur le budget des opérations par exemple, et même, ce qui est plus discutable, de tout co-financement. Dans de telles conditions, nous pensions que les chercheurs pouvaient, avec la MIRE, développer leur offre, sans risquer de voir dénaturer leurs résultats, ni au niveau de la commande, ni à terme.

La construction de l'offre :

Elle apparaît retrospectivement avoir nécessité quatre temps.

Dans un premier temps, en septembre/octobre 1982, dans des conditions signalées plus haut, la MIRE est seule à intervenir au nom de la recherche.

Deux projets sont alors conçus idéalement :

- un projet de recherche sur le montage institutionnel du "coup" été 82, au niveau même de l'appareil d'Etat, c'est-à-dire en fait sur l'appareil politico-administratif.

Ce projet s'avèrera impraticable en raison de la méfiance du demandeur vis-à-vis du projet, s'agissant en quelque sorte d'un "domaine réservé", et de la difficulté à trouver rapidement une équipe disponible et motivée ;

- un projet d'investigation sociographique, de facture assez empirique, sur quelques sites définis avec le demandeur, afin d'en dégager non seulement une évaluation (un avis sur...) mais surtout plusieurs problématiques utilisables par les acteurs.Ce projet sera finalement mis en oeuvre grâce à la disponibilité d'une équipe sociologique constituée et qui opérait déjà dans les domaines de la jeunesse, de la prévention et du travail social.

Dans un deuxième temps, un an plus tard en 1983, après l'annonce par le Ministère de la réitération des opérations pendant l'été.

Pour les chercheurs et la MIRE, ce moment est caractérisé d'abord par la diffusion de l'unique rapport de recherche sur l'été 82 et plusieurs motifs d'achoppement avec le demandeur. En fait, deux positions se dégagent, au niveau politique et au niveau administratif. En clair, "vous ne pouvez pas dire ceci ou cela sans remettre en cause la réussite de cette action", dit le premier, qui ajoute de concert avec le second "ni mettre en doute la régularité du fonctionnement administratif". Affaire d'Etat en quelque sorte, mais sur un fond d'indifférence relative aux résultats bruts de l'évaluation.

Réglés ces incidents, négligeables pour les chercheurs mais révélateurs de la sensibilité du demandeur, il est décidé, sur proposition de la Mission, de renouveler l'opération de recherche en l'étendant et en remettant en place une véritable offre structurée, en même temps que la demande s'affinait et s'affirmait de son côté.

Le principe de base est simple : quatre sites, quatres équipes, quatre problématiques différentes (il y a donc trois équipes nouvelles, deux en sociologie et une en éthnologie ; l'équipe de sociologues mobilisée en 1982 et en outre chargée d'un travail comparatif 82/83). A ce moment précis l'offre devient donc plurielle et même dispersée ; son unité est assurée par la responsabilité scientifique qu'exerce la MIRE, face à une demande qui demeure centrale (aucune demande ne provient des sites eux-mêmes) et pauvre dans sa formulation.

Rétrospectivement la logique mise en oeuvre en 1983, peut donc se ramener à trois idées principales :

- la question centrale est légitime mais indécidable et, par là, impossible à construire ;

- par contre, il est possible de construire autant de sous-questions que nécessaire, moins centrales certes mais non marginales pour autant, qui vont permettre d'approcher le centre ;

- du coup, se trouve renvoyée à la périphérie et à d'autres lieux (politiques, administratifs ou même de recherche) la question de l'évaluation stricto-sensu, dans les termes de la commande.

En somme, à chacun sa lecture. La recherche, avec ses outils problématiques et conceptuels, peut aider à dégager des matériaux, produire des informations nouvelles, suggérer même certaines imputations ou significations, mais l'évaluation reste affaire de présupposés.

1984, troisième temps, après une nouvelle annonce de reconduction, la MIRE est confrontée à une demande l'extension des actions évaluatives à de nouveaux sites. Après une concertation avec les chercheurs, le projet n'aboutit pas pour au moins trois raisons : - l'étroitesse du budget-recherche et les difficultés d'un co-financement (MIRE et budget ordinaire de l'opération été), - l'intérêt de travaux longitudinaux (d'où la décision de renouveler cette action selon le principe : 4 sites, 4 équipes, 4 problématiques, comme en 1983) - et, pour la MIRE, la volonté de ne pas être entraînée trop loin par la logique de la demande, bref un refus d'instrumentalisation.

La valorisation dans le processus d'évaluation

Le quatrième temps est celui qui est engagé depuis novembre 1984 et que rend bien mal le terme malheureusement consacré dans le milieu scientifique de valorisation. Dans ce cas, comme dans bien d'autres, il s'agit plutôt de transformation des produits de la recherche à des fins de diffusion d'abord et, si les conditions sont réunies, d'incitation au débat scientifique et social (débat mais aussi controverse). En d'autres termes, il s'agit bien de socialisation des savoirs.

Il nous paraît aujourd'hui essentiel que la valorisation soit conçue comme une activité totalement intégrée à l'opération de recherche et non en extériorité, au mérite ou en fonction du marché comme cela est si courant. Si cette remarque est de portée générale, disons qu'elle est encore plus fondée, dès qu'il s'agit d'un travail d'expertise ou d'évaluation. Il importe en effet de ne pas retomber dans une logique d'étude en fin de parcours, au moment de la diffusion des résultats de la recherche. Certes la question de la propriété se pose, mais l'émargement aux crédits recherche autorise toujours le chercheur à revendiquer et à exercer son droit de sa propriété sur le produit de son travail.

La restitution et le bon usage des résultats, partie prenante de la construction de l'offre, nécessite donc d'utiliser encore l'espace de négociation et le tiers impliqué, s'il existe.

C'est ainsi que dans l'exemple, des opérations anti-été chaud, s'est progressivement dégagée, par le jeu de l'offre et de la demande, sans toujours bien savoir qui a commencé le premier, la nécessité de démultiplier les produits du travail collectif et d'en assurer efficacement la conception, la gestion et la diffusion :

- d'une part, nous avons imaginé à la demande d'un établissement public nouveau l'IDEF(1), dont la fonction est de valoriser certains travaux de recherche, la réalisation d'un ouvrage de référence à paraître fin 1985. Chaque chercheur s'y retrouve individualisé dans une composition qui réservera à la fois le point de vue des demandeurs (préface du ministre), du tiers (avant-propos de la MIRE) et des chercheurs.

- d'autre part, une plaquette plus nettement destinée à l'information des acteurs et à la valorisation des opérations de l'été au sens ordinaire du terme, a été réalisée à la demande du cabinet du ministre. L'exécution d'un tel ouvrage nécessitait une complète transformation des produits et une bonne correpondance support/texte. D'où l'idée de confier la maîtrise d'oeuvre à de nouvelles personnes. L'une journaliste pour la partie rédactionnelle, mais sous le contrôle scientifique des chercheurs. L'autre, technicien, pour la conception et la réalisation de la plaquette, en concertation minimale avec les chercheurs.

Dans ces deux opérations, qui ne sont plus financées sur l'enveloppe recherche, ce qui s'avère être une condition nécessaire à l'implication du demandeur dans la valorisation, la MIRE joue un double rôle de maître d'ouvrage délégué (par le commanditaire) et de contrôle scientifique. La double négociation continue donc de s'imposer.

Ces deux actions sont en cours. Leur évaluation finale pourra être faite par la communauté scientifique dont on connait bien les procédures (s'agissant de ceux des auteurs qui y sont admis), aussi bien que par les acteurs ou observateurs que ces matériaux viendront "impressionner" favorablement ou défavorablement.

- Enfin, des débats locaux associant acteurs et chercheurs assurent à la veille des opérations de l'Eté 85, une socialisation plus active et à la base, des savoirs constitués par les uns et par les autres.

Conclusion

On n'échappe donc pas à la spirale de l'évaluation. L'essentiel nous paraît d'inventer et d'imposer, quand cela est nécessaire et possible, les cales qui bloquent un temps les mécanismes et permettent le temps de ce répit, par effraction et indiscrétion presque, que se construisent des connaissances nouvelles. Le reste est affaire de rapport de forces.

Les opérations de l'été ont finalement permis d'expérimenter une certaine socialisation de l'expertise, par le recours de la recherche. Ce n'est pas le moindre de leurs résultats.

---

(1) IDEF : Institut de l'Enfance et de la Famille

L E S M I S S I O N S D ' E V A L U A T I O N D E S P O L I T I Q U E S S O C I A L E S

Jacques ION
CRESAL

1. LE CONTEXTE D'UNE DEMANDE CROISSANTE D'EVALUATION.

Depuis peu de temps se multiplient très rapidement des demandes d'évaluation des politiques sociales. Ces demandes qui s'adressent aux sociologues et aux économistes, émanent des élus politiques ou associatifs, des administrations centrales ou régionales, ou des agents chargés de la mise en oeuvre de ces politiques (1). A l'évidence, cette inflation de la demande est pour partie le produit d'une conjoncture; mais on peut aussi se demander si cette conjoncture n'est pas en train de dessiner un tableau nouveau. Quels en sont, en effet, les traits principaux ? Pour la commodité de l'exposé, on en retiendra trois caractéristiques dans les faits intimement confondues :

- La crise - la remise en cause ? - de ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler l'Etat-Providence. Ou, plus simplement, les restrictions budgétaires qui impliquent une sélection des interventions et l'idée de mesure de l'efficacité de celles retenues.

- Les lois de décentralisation qui ont tout à la fois pour effet de mettre les élus locaux en position de décideurs (et par voie de conséquence de rendre compte de leur choix devant leurs mandants) et de casser le jeu à trois très fréquent en ce domaine et qui consiste à un renvoi de responsabilité ou à des alliances duelles entre chacun des deux niveaux politiques (central et local) et les agents sur le terrain (travailleurs sociaux principalement, mais aussi associations privées exerçant une mission de service public).

---

(1) Parmi celles dont nous avons connaissance, on peut citer en vrac : au niveau national, évaluation des dispositifs mis en place par la Commission "BONNEMAISON" sur la prévention de la délinquance. Evaluation suivie des opérations "PESCE" de "développement social des quartiers". Au niveau régional : évaluation des politiques d'aide sociale (E.P.R. Rhône-Alpes); grilles d'évaluation proposées par la D.R.A.S.S. Rhône-Alpes auprès des organismes intervenant dans l'action sociale; et la multiplication des "audits" et des tentatives d'évaluation des politiques d'action sociale par les Conseillers Généraux de très nombreux départements. Et il faudrait citer aussi toute les initiatives émanant des professionnels ou des associations du travail social.

- La crise interne d'identité professionnelle des travailleurs sociaux pour partie liée à une interrogation traditionnelle sur les pratiques du métier (effets de stigmatisation, utilité des interventions), pour partie liée à l'interpellation extérieure redoublée par le rôle nouveau des élus.

Sans doute, doit-on faire la part des tentatives de légitimation scientifique ou de mise en cohérence expost de politiques non maîtrisées qui peuvent sous-tendre de telles préoccupations. Sans doute aussi doit-on convenir qu'une telle demande d'évaluation n'est pas entièrement nouvelle et ne saurait donc abusivement être rapportée totalement aux caractéristiques de la période. Ainsi, tout un chacun a, par exemple, en mémoire les travaux menés au Commissariat Général du Plan par Jacques DELORS avec les élèves de l'E.N.A. (1).

2. LES CARACTERISTIQUES DE CETTE DEMANDE.

Pourtant, on voudrait ici souligner que les modalités pratiques des présentes demandes n'ont pas grand'chose à voir avec celles d'hier et que leur examen concret peut permettre de saisir ce qui en fait la spécificité et d'avancer quelques hypothèses sur la signification actuelle de ces nouvelles situations d'expertise.

On remarquera d'abord que les tentatives antérieures s'inscrivaient dans une perspective qu'on pourrait dire obsédée par le fantasme du "grand tableau de bord", perspective directement inspirée par les procédures mises en oeuvre dans la sphère de l'économie publique. Il s'agissait alors, à travers la mise au point de cadrans et de clignotants, de mettre la conduite du social à l'unisson du pilotage de l'économie. La poursuite de la métaphore automobile amène à penser qu'il s'agirait aujourd'hui de baliser moins un parcours autoroutier que des chemins de traverses, des voies inexplorées et des sentiers inconnus, voire même de déterminer où aller, plutôt que de jalonner un itinéraire. Liées explicitement ou non à la décentralisation, les demandes d'évaluation dont il sera

(1) Cf. Les indicateurs sociaux, S.E.D.E.I.S., Paris, 1970.

question ici visent toutes à apprécier en termes de bilan, les effets des nouveaux dispositifs institutionnels ou opératoires progressivement mis en place dans le champ du travail social (entendu au sens large).

De fait, l'examen de la nature de beaucoup de ces demandes d'évaluation fait apparaitre deux composantes qui les distinguent nettement des initiatives antérieures : d'une part, elles sont souvent liées à une procédure d'expérimentation (1); d'autre part, elles visent à une implication des différents intervenants décideurs et exécuteurs des politiques sociales.

D'une part, elles visent donc à tester les effets de dispositifs qui se présentent comme dérogatoires par rapport aux fonctionnements usuels : ainsi, elles supposent indirectement une inéfficacité au moins relative des dispositifs ordinaires et donc postulent (à rebours) un consensus implicite sur les objectifs; mais en même temps la réflexion ainsi engagée sur les moyens est l'occasion explicite d'une redéfinition des fins. La compulsion de la mesure ne dispense pas d'une réflexion politique.

D'autre part, elles tendent à faire des acteurs des politiques étudiées des partenaires associés à l'évaluation : professionnels, dirigeants associatifs, élus et techniciens de l'administration se voient conviés à participer à la démarche évaluative confiée à l'expert auquel est ainsi attribuée de surcroît une fonction pédagogique ou d'animation.

Si ces demandes présentent certaines des formes classiques de l'expertise (intervention limitée dans le temps, préalable sinon à la décision du moins à un jugement, et demandée à un tiers extérieur) elles ne sauraient donc être seulement cela : même si le terme d'évaluation suggère l'idée de neutralité, c'est-à-dire d'extériorité radicale, il connote aussi l'idée de valeur; c'est-à-dire de norme. En l'occurence, l'hypothèse peut être avancée que la demande d'évaluation correspond à une phase d'émergence de nouvelles valeurs à partir de laquelle peuvent être mises en cause les valeurs traditionnelles portées par une politique. Expérimentation et implication signifieraient alors explicitement ce moment où le débat sur les instruments d'une politique devient indissociable

(1) Sur ce point, cf. A. MICOUD et J. ROUX "L'expérimentation sociale : agir au nom de la science", in Cahiers S.T.S. n° 5, éd. du C.N.R.S. 1985.

d'une explicitation des objectifs. S'il reste à apprécier qui a intérêt à une telle mise en confrontation ou quelles possibilités d'apprentissage entendent ainsi être mises en oeuvre, on retiendra que les spécificités de ces demandes d'évaluation leur confèrent de fait un caractère public et inaugurent une procédure de négociation qui interdit de les analyser seulement comme simples instruments de gestion d'une politique. Aussi, avant de revenir sur le rôle de l'expert dans ce type de débat, on nous permettra une remarque d'ordre général.

3. UN MODELE PRAGMATISTE DES RAPPORTS SCIENCE-POLITIQUE ?

Ainsi résumé - procédure d'ouverture d'une discussion publique sur les buts et sur les moyens - le dispositif d'évaluation présenterait tous les traits de ce que HABERMAS, analysant les relations entre politiques, savoirs spécialisés et opinion publique, appelle le "modèle pragmatique" (1). Rappelons que chez HABERMAS, ce modèle s'oppose à deux autres modèles : d'une part, au"modèle décisionniste" (inspiré de la problématique wébérienne des rapports du savant et du politique) dans lequel la détermination irrationnelle des buts (fondée en dernière instance sur un choix entre ordre de valeurs concurrentes) va de pair avec une détermination supposée rationnelle des moyens (impliquant une épistémé positiviste de l'activité scientifique). Le "modèle pragmatique" s'oppose, d'autre part, au "modèle technocratique" dans lequel la domination politique se trouverait réduite à une administration rationnelle par les experts, excluant toute possibilité d'alternative (modèle dont HABERMAS fait remarquer qu'il n'est pas si nouveau, citant à son propos et BACON et SAINT-SIMON).

Si les demandes d'évaluation évoquées ici ne peuvent pourtant être assimilées de près ou de loin au "scientific agencies" américaines évoquées par HABERMAS, si leur publicité reste discrète, du moins doit-on reconnaître qu'elles s'inscrivent effectivement dans un contexte de remise en cause des modes habituels d'intervention de l'Etat en matière de politique sociale et donnent effectivement large place à un dialogue entre "décideurs", "hommes de terrain" et "scientifiques" et donc aux conditions concrètes de la pratique : mise en cause de l'idée de norme, prise en compte positivée des différences, tentatives d'insertion dans le micro social, territorialisation et négociation des décisions, bricolage de dispositifs temporaires, multiplication des instances participatives, volonté de "responsabilisation", etc.

(1) J. HABERMAS, "Scientificisation de la politique et opinion publique" in La technique et la science comme idéologie. Trad. J.R. LADMIRAL, DENOEL-GONTHIER (coll. "Médiation"), Paris, 1978, pp. 97-132.

* Faut-il y voir, comme J. DONZELOT, un renouveau de l'esprit public démocratique, un retour de la société à elle-même, une revitalisation du social débarrassé des "échafaudages étatiques" et des interventions de l'Etat Providence ? (1).

* Ou faut-il, au contraire, y lire ce que Catherine DOURLENS et Pierre VIDAL-NAQUET appellent une "invisibilisation du politique" dans la mesure où l'auto-régulation du social signifierait l'effacement du rôle des décideurs déniant leur position d'extériorité instituante (2), bref un compromis discret entre le "modèle décisionnel" et le "modèle technocratique" où experts et politiciens se partageraient ou confondraient les rôles ?

Nous laisserons la réponse provisoirement ouverte. Un très rapide examen des situations concrètes pourra seulement aiser à préciser peut-être les termes du débat.

4. L'EXPERT DES FINS OU DES MOYENS ?

Première remarque à formuler : parce qu'elle met en cause (à travers l'implication) les différents partenaires, la procédure d'évaluation ouvre la possibilité d'un débat contradictoire, quelque soit d'ailleurs l'origine de la demande (une administration étatique, des élus ou des professionnels). A cet égard, on peut dire que de même que les lois AUROUX contribuent à déstabiliser le statut patrimonial privé de l'entreprise, les lois de décentralisation concourent à un réexamen suspensif des politiques sociales par l'ensemble des intervenants concernés. Là s'arrête la comparaison. En effet, la discussion ouverte sur l'entreprise se fait dans le cadre - sinon d'un accord - du moins d'une non remise en cause des objectifs (la pérennité de l'entreprise dans un environnement socio-économique aux règles stables) et ne porte donc que sur les moyens pouvant y concourir (techniques de gestion); alors que dans le cas des politiques sociales, on l'a déjà dit, la discussion sur les résultats implique une nécessaire élucidation sur la nature des effets attendus, mettant en cause, par exemple, les taxinomies ordinairement utilisées (ne serait-ce que celles définissant la "clientèle" visée et dont on sait bien qu'elles sont un enjeu). Chaque partenaire se trouve ainsi, à des degrés divers, amené à préciser sa logique

(1) Cf. DONZELOT, l'invention du social, FAYARD, Paris, 1984 et "vers un nouvel esprit public" in Esprit, janvier 1985, pp. 30-40.

(2) Cf. C. DOURLENS et P. VIDAL-NAQUET, Attribution du logement HLM et gestion territoriale des différences, CRESPE, 1985, 16 p. ronéo.

d'intervention face aux autres intervenants, voire se trouve contraint de réorienter ses objectifs. Débat très concret qui émerge dès qu'il s'agit, par exemple, de se mettre d'accord sur le choix de tel ou tel indicateur de résultat.

A l'évidence, dans le cadre ainsi tracé, l'expert ne peut se cantonner dans une position de type scientiste, même si c'est souvent l'attitude espérée, de la part de partenaires qui sont, soit soucieux dans un premier temps de justifier l'orientation de leurs actions (tant demeure vivace le modèle classique de la science comme activité de mesure et de quantification) ou surtout désireux de faire partager leurs propres orientations à d'autres partenaires. La démarche de l'expert passe nécessairement par une clarification des objectifs explicites et implicites des différents acteurs intervenants. Il convient d'ailleurs de remarquer que la demande d'expertise intervient le plus souvent lorsque précisément s'avèrent inadéquates les grilles de codage des résultats et de typification des conduites que le travail administratif et le travail de terrain ont élaboré progressivement en un stade antérieur; bref, quand les catégories usuelles de l'évaluation spontanée se révèlent concrètement inopérantes (1). C'est dire si la réponse ne peut être apportée d'emblée à travers un instrument standardisé dont l'expert garantirait seulement la bonne utilisation (à la façon de l'expert-comptable garantissant le bon usage du plan comptable).

Le paradoxe c'est que pourtant c'est bien le plus souvent au nom de ce savoir-faire technique (accès aux sources d'information, maniement des statistiques et des techniques d'enquêtes, aptitudes supposées à dire le social réel ou à "évaluer des besoins") que le sociologue, par exemple, se trouve convoqué; et d'ailleurs, quand il peut adjoindre à son titre le label CNRS, se trouve encore mieux assurée la légitimité de son intervention, comme si devait demeurer la fiction d'un débat centré sur les seuls instruments ! Alors même que cette pseudo-neutralité scientifique sert avant tout à l'ériger en apparente position tierce dans les nombreuses et diverses logiques institutionnelles qui opèrent dans le champ des politiques sociales et où les référents sociologiques ne sont pourtant plus, il y a belle lurette, la seule exclusivité des sociologues, mais sont parfois largement partagés par les administrateurs, les chargés de mission, les permanents, voire les intervenants de terrain bardés de diplômes.

---

(1) Sur un cas précis, cf. l'analyse du surgissement de la notion de "nouveaux pauvres" par Philippe FRITSCH : communication à la journée nationale de la F.N.A.R.S.S., 13-12-84, Chambéry, doct. ronéo, non paginé.

On peut ainsi se demander si cette instance sur le savoir technique n'a pas quelque chose à voir avec le contenu des nouveaux dispositifs testés; si l'accord sur l'évaluation des effets sur les pratiques des clientèles ne va pas de pair avec le caractère fortement territorialisé ce ces dispositifs (le sociologue serait alors convoqué comme descripteur du terrain social concret). Au-delà des conflits déjà repérables entre les différents acteurs de ces politiques"exemplaires" (notamment entre "fonctionnels" et "territoriaux" - que ces derniers soient d'ailleurs professionnels ou politiques -), la référence dominante au terrain perçue comme une nouvelle norme - et qui marque pour partie l'ascension de certaines catégories de professionnels du travail social - ne s'accompagnerait-elle pas d'une tentative de mise en ordre, de réglementation administrative, de codification de ces nouvelles actions ? Bref, à travers les procédures d'évaluation, ce dont il pourrait s'agir aussi c'est d'une "fonctionnalisation" de la territorialité.

Ces quelques remarques indiquent combien il paraitrait nécessaire d'affiner les termes de la problématique avancée par HABERMAS. A l'évidence, le débat n'est pas seulement entre politiques, scientifiques et opinion publique. C'est sans doute à segmenter et recomposer ces catégories que l'analyse à peine esquissée ci-dessus devrait d'abord inviter.

I N V I S I B L E E X P E R T

A propos de l'expérimentation sociale

Christine DOURLENS
Pierre VIDAL-NAQUET
CERPE

Le recours par les institutions au savoir sociologique afin d'éclairer leurs actions et orienter ainsi les modalités d'exercice de leurs pouvoirs revêt, de façon de plus en plus fréquente, une forme spécifique et nouvelle désignée sous le terme générique d'expérimentation sociale.

Une remarque s'impose concernant l'utilisation de cette expression pour nommer une modalité d'expertise sociale. L'emploi de ce terme - très fortement connoté par l'idée d'innovation sociale, et dont l'évocation réfère, bien souvent, à la spontanéité d'initiatives extra-institutionnelles - ne signale-t-il pas une transformation du statut de l'expert et ne constitue-t-il pas, par là même, l'indice d'une évolution des fondements de la légitimité de l'institution qui le convoque ?

Les premiers éléments de réponse à cette question autour de laquelle sera articulée cette communication sont fournis par l'examen des spécificités respectives des deux modes d'intervention d'un tiers savant que sont l'expertise sociologique classique et l'expérimentation sociale.

D'une manière générale, c'est parce qu'il est détenteur d'un savoir spécialisé dont l'institution est dépourvue que l'expert est convoqué. Ce qui lui est demandé, c'est essentiellement d'élaborer un diagnostic à partir d'une application de son savoir à la réalité sociale. Les résultats de son intervention peuvent avoir des conséquences diverses, attendues ou non par le commanditaire: Ils peuvent contribuer à élargir le champ de connaissances

de ce dernier, modifier son regard sur la réalité sociale et infléchir les orientations de son action. Toutefois il est clair que l'expert est ici dépossédé - du moins à la fin de son travail - des conclusions et des propositions qu'il peut formuler ; et ceci dans la mesure où c'est à l'institution seule qu'il appartient de faire ou non usage des analyses qui lui sont proposées.

C'est à une situation d'expertise, à bien des égards, différente qu'est confronté le sociologue agissant dans le cadre de l'expérimentation sociale. Certes, là aussi, c'est en raison du caractère supposé scientifique de ses connaissances qu'il est fait appel à lui. Néanmoins la mission qui lui est confiée ne consiste pas en un travail de décryptage et d'analyse. On attend ici de l'expert qu'il intervienne, en tant qu'acteur, sur la réalité sociale. Occupant une position de " tiers agissant ", intervenant à l'interface entre l'institution qui le mandate et l'environnement social au sein duquel il s'implique, il contribue à destabiliser leurs relations réciproques, à brouiller les repères de leurs identifications respectives. Convoqué en tant qu'agent chargé de travailler à la redéfinition du rapport des dynamiques sociales et des pratiques institutionnelles, l'expert est ici investi d'une fonction véritablement catalytique, au sens où il s'agit pour lui, non seulement d'être le révélateur des situations, mais aussi de contribuer à les recomposer.

Ce sont donc des formes tout à fait différentes de mobilisation de la compétence sociologique qui sont à l'oeuvre dans la pratique de l'expertise et dans celle de l'expérimentation. Si la distance de l'expert et son extériorité par rapport à l'objet de son observation sont garantes de la pertinence de ses analyses, le savoir

de l'expérimentateur, quant à lui, est lié à l'implication dans une pratique concrète qui le légitime. Le passage de l'une à l'autre de ces formes d'expertise signale ainsi une modification dans les modes d'accès à la réalité sociale .

Parallèlement, et au delà des transformations des représentations du social qu'il implique, l'appel à l'expérimentation sociale révèle un changement de la fonction dévolue à l'exercice du pouvoir politique : la remise en cause de la performativité d'un savoir sur le social, "détaché" et objectif, illégitime, de fait, le rôle d'une instance externe dans les processus de régulation sociale. L'expérimentation sociale tend, donc, à mettre en cause les fondements mêmes des institutions qui la mandate. Elle ébranle d'emblée tout principe de droit au nom duquel celles-ci pouvaient remplir la mission d'arbitrage qui leur était impartie.

Cet effet destabilisateur de l'expérimentation trouve enfin sa traduction dans des phénomènes de redistribution des compétences techniques et politiques entre différents acteurs sociaux.

Telles sont les quelques hypothèses que nous tenterons de développer ici, en examinant les modalités de l'introduction de l'expérimentation sociale au sein des organismes HLM et en tentant de mesurer les ruptures et les évolutions qu'elle suppose.

*
* *

Ce n'est pourtant pas en raison de l'importance numérique des expérimentations sociales tentées à l'initiative des organismes HLM que nous nous y interessons

ici, mais en raison de l'écho qu'elles paraissent renvoyer et de la force d'exemplarité dont elles sont créditées. Encore très marginales, concentrées dans certaines agglomérations, concernant seulement quelques organismes, elles suscitent pourtant une attention non négligeable en particulier de la part de ceux qui, au niveau national, sont chargés de penser et d'impulser les moyens de répondre aux difficultés auxquels sont confrontés aujourd'hui les logeurs sociaux.

La création, au sein de l'UNFOHLM, d'un club d'expérimentateurs, la multiplication des rencontres consacrées à la confrontation d'expériences innovantes, certaines déclarations officielles (1) sont autant d'indices de la place que tend à prendre cette forme particulière de gestion du logement social basée sur le principe de la dérogation et de l'exception.

Précisons cependant que l'ensemble des actions postulant à la dénomination d'expérimentations sociales ne sont pas menées par des experts mandatés pour intervenir provisoirement auprès d'une institution. Certains expérimentateurs font partie du personnel des organismes, mais, en " mission d'exception ", ils sont à l'écart de la pyramide hiérarchique de l'établissement gestionnaire et bénéficient de ce fait, d'un statut assez proche de celui des prestataires extérieurs.

---

(1) Telles celles du Ministre de l'Urbanisme et du Logement qui dans son discours de clôture du Colloque de Valence " Habiter les quartiers " s'est référé explicitement à une des formes d'expérimentation sociale liée à la réhabilitation du patrimoine et désormais consacrée sous le terme de "maitrise d'oeuvre sociale ".

D'une manière générale, la multiplication - certes encore relative - des expérimentations sociales dans certains Offices HLM s'inscrit dans un mouvement de redéfinition des rapports entre les fonctions techniques et politiques assurées par les gestionnaires du logement social.

Il faut savoir que, jusqu'à une date récente, ce n'est, en quelque sorte, que par procuration que les Offices HLM jouaient de façon officielle et explicite un rôle de régulation sociale.

Les règles - émanant du corps législatif et des administrations - qui leur étaient et leur sont encore imposées de l'extérieur et qui définissent à la fois le champ de leur activité, le type de prestations qu'ils doivent offrir (normes de surface, de confort et d'équipements) et les caractéristiques des personnes et des familles qui en sont les bénéficiaires (conditions d'occupation des logements, conditions de ressources) suffisaient à faire des organismes HLM les instruments d'une politique sociale fondée sur les principes de l'intégration et de la réduction des inégalités.

A l'intérieur de ce cadre qui circonscrit largement le domaine de leur autonomie, les règles et les directives élaborées par les organismes eux-mêmes relevaient de la nécessité de leur bon fonctionnement interne, et correspondaient à une logique de gestion essentiellement patrimoniale.

Théoriquement, donc, cette division du travail entre tutelle et organismes renvoyait les responsabilités de la fonction politique à la première et cantonnait les seconds dans un rôle, en principe, purement technique.

Théoriquement aussi, ces deux types d'intervention s'exerçaient à partir de l'édiction de règles de droit à portée générale et ne prévoyaient pratiquement aucune possibilité d'adaptation à des situations spécifiques.

La pratique des organismes nuance, bien sûr, ce schéma théorique : il est reconnu qu'au surcodage (2) juridique du logement social, correspond le défaut d'effectivité des normes et des règles bien souvent ignorées ou détournées et que, d'autre part, ces processus d'évitement de la règle sont motivés par la nécessité de l'adaptation aux contextes locaux et aux conflits qui les traversent.

Cependant, et en dépit des entorses qu'elles pouvaient leur faire subir, c'était bien sur l'existence d'un corps de prescriptions, d'une règlementation,auxquels elles pouvaient faire référence que les institutions gestionnaires fondaient la légitimité de leur action.

La progressive prise en compte de l'inadéquation des règles nationales de redistribution à gérer des inégalités et des conflits locaux, la mesure des conséquences de cette inadéquation sur la gestion du patrimoine (augmentation des impayés, phénomènes de dégradations etc ...) a, semble-t-il, ouvert une brèche dans cette situation d'équilibre précaire au sein de laquelle les organismes HLM articulaient pratiques concrètes et principes de légitimité.

La sollicitation dont, depuis quelques annees déjà, des experts sociologues ont fait l'objet pour livrer

---

2) Cf à ce sujet"Les interactions entre processus normatifs et pratiques des usagers en matière d'habitat social".IAR CREPAH RAMURE.Décembre 1982.

une analyse des caractéristiques propres de la population de certains ensembles de logements (étude HVS), de ses attentes et de ses besoins, marque une étape dans ce processus de redéfinition qui affecte parallèlement les fondements de l'autorité et les modalités d'actions des institutions HLM. Ce qu'implique, en effet, cette intervention de l'expertise sociologique comme préalable nécessaire aux décisions institutionnelles c'est la reconnaissance du caractère contingent de celles-ci. Pouvant être référées immédiatement aux situations sociales concrètes qui les ont motivées, les mesures prises par les organismes perdent leur caractère abstrait et général.

Ce qu'exprime aussi le besoin d'informations sociales que traduit la commande d'études spécialisées, c'est un élargissement de la fonction des logeurs qui se positionnent de moins en moins en tant que simples opérateurs techniques locaux d'une politique définie nationalement qu'en tant que gestionnaires des populations dont ils ont la charge.

Néanmoins, dans ce cadre, le mode d'action des organismes n'est pas fondamentalement modifié : une fois informés de la nature des problèmes à traiter et des conséquences prévisibles de leurs interventions, ils engagent leurs responsabilités en statuant sur les solutions à adopter.

Si l'expertise sociologique contribue ainsi à modifier le contenu des règles produites par l'organisme en fonction des situations auxquelles elles doivent s'appliquer, elles ne remet nullement en cause le statut de ces règles et leur légitimité.

Le mode de régulation sociale suggéré par l'intervention de l'expérimentateur est, quant à lui, tout

à fait différent.

Tout d'abord, c'est sous l'effet d'une double situation de crise que semble émerger la nécessité d'engager l'expérimentation sociale.

En premier lieu, l'aggravation rapide et souvent dramatique des problèmes et des conflits au sein de certains ensembles d'habitation se combine avec la prise de conscience par les institutions HLM que l'élucidation des causes et de la nature de ces problèmes ne peut, en aucun cas, suffire à identifier les solutions à mettre en oeuvre pour les résoudre.

En second lieu, la perception de l'extrême complexité et du caractère quasiment irréductible des conflits sociaux, la prise de conscience de l'incapacité d'une intervention institutionnelle "normalisatrice" à les régler, incitent les institutions à s'en remettre à l'auto-régulation sociale, et à déléguer, en quelque sorte, à la société civile le soin de trouver en elle-même les voies et les moyens du compromis.

En conséquence, la mission de l'expérimentateur est de créer les conditions d'une négociation entre différents enjeux sociaux dont il n'a, en aucun cas, à préjuger à l'avance la nature. Animateur de cette confrontation, il se substitue provisoirement à l'institution dont il tire son mandat et "expérimente" ainsi une nouvelle modalité d'exercice du pouvoir politique, qui puisse se passer de référence - au moins explicite - à des principes de droit.

*

* *

L'expérimentation se définit donc, en premier lieu par, un mode particulier de constitution du savoir sur le social.

Alors que, comme nous venons de l'évoquer, le contexte dans lequel elle intervient est marqué par l'effacement des catégories instituées d'appréhension de la différenciation sociale et de ses modes d'évolution, la finalité de l'expérimentation sociale n'est pourtant pas la définition d'autres principes pertinents de division sociale à la lumière desquels pourrait s'élaborer un diagnostic sur l'état des rapports sociaux, sur les forces qui orientent leurs évolutions probables ou souhaitées. Ce que l'on attend, au contraire, de l'acteur de l'expérimentation sociale c'est qu'il sache se défaire de toute hypothèse préconçue et qu'il se mette dans une position lui permettant de prendre en compte le social dans toute sa complexité. Dans cette perspective, l'implication sur le terrain, l'immersion dans le social apparaissent comme les éléments privilégiés de la méthodologie propre à l'expérimentation sociale.

Cependant, l'intérêt que l'on attribue généralement à cette démarche n'est pas seulement qu'elle facilite l'accumulation de connaissances précises sur le social, la production d'analyses pertinentes sur les enjeux qui le traversent et les dynamiques qui le structurent . Cette position de proximité de l'expérimentateur n'est pas une position privilégiée d'observation d'où il pourrait renvoyer aux acteurs locaux une image dans laquelle ils devraient se reconnaitre.

Elle doit, au contraire, lui permettre, sans médiation d'un discours et par la mise en place de dispositifs particuliers, de contribuer à révéler le social à lui-même ; celà dans la mesure où la place qu'occupe l'expérimentateur dans l'espace social et la fonction

qu'il y exerce - ni simple observateur, ni acteur d'une stratégie pré-définie institutionnellement - le situent en un lieu où sont censées s'exprimer, s'enregistrer et s'échanger, en dehors des canaux traditionnels, les multiples paroles sociales.

Et c'est dans l'être-là de l'action, dans sa visibilité, que se prend la mesure de l'efficacité de cette mobilisation des paroles sociales. La pratique est en effet le critère principal d'évaluation de l'expérimentation sans qu'il soit nécessaire d'en expliciter les attendus ni les présupposés qui la soustendent. Ce qui se traduit, d'ailleurs, par un mode tout à fait particulier de diffusion de l'information sur les expérimentations où le démonstratif cède le plus souvent la place au narratif.

Ainsi le savoir de l'expérimentateur sur le social se constitue et s'exprime dans l'action. Il ne concourt donc pas à l'élaboration d'un discours scientifique transmissible dont le contenu désignerait le sens de la réalité sociale et définirait les référents à partir desquels pourraient s'élaborer les moyens d'une action visant à la transformer. Le savoir de l'expérimentateur est de lui-même un savoir agissant.

Cette abolition de la distinction entre savoir et pratique disqualifie donc la position d'extériorité dans la régulation sociale. Ce qui implique en conséquence l'effacement de tout principe et partant de toute norme et règle au nom desquels cette régulation pourrait s'effectuer. La transformation de la place du droit dans la gestion sociale qui en résulte, constitue aussi un autre enjeu de l'expérimentation sociale.

En elle-même, déjà, l'expérimentation se définit comme une situation d'exception, ce qui implique la levée ou au moins la diminution du caractère coercitif des règles et des normes qui s'imposent habituellement en des cas similaires : compte tenu de l'imprécision dont est marquée la mission de l'expérimentateur, son insertion dans le puzzle des fonctions et des hiérarchies institutionnelles est peu ou mal définie et c'est à lui qu'il revient d'y négocier progressivement une place. Tâche d'autant plus délicate que l'étendue de son domaine d'intervention le contraint à embrasser des responsabilités déjà imparties et à transversaliser des champs, structurés auparavant chacun par un ensemble de prescriptions relevant d'une logique spécifique et sectorielle. Le redécoupage ainsi opéré tend à rendre caduque une grande partie des principes à la lumière desquels pouvaient être gérés, de façon parallèle et cloisonnée, les différents secteurs d'intervention.

Et pourtant, l'expérimentation ne consiste pas à combler ce vide. Elle contribue , au contraire, au délaissement d'une forme de gestion sociale fondée sur l'arbitrage et l'injonction,au profit de la promotion d'un mode de coexistence basé sur la négociation.

Ce passage d'un mode de régulation à un autre relève d'un changement dans la conception de la dynamique des rapports sociaux. Il intègre fortement l'idée de l'existence de conflits fondamentalement insolubles qui ne peuvent, dans la mesure où ils opposent des intérêts également légitimes, trouver d'issue, si ce n'est au travers de compromis. Dans cette problématique, l'intervention normative ayant perdu son sens, il ne s'agit plus d'arbitrer de l'extérieur entre des parties opposées, au nom de la justice mais de faire se rencontrer les protagonistes du conflit et de les faire négocier eux-

mêmes les modalités de concessions réciproques.

Quelques exemples parmi d'autres, puisés parmi les différents aspects des expérimentations sociales menées dans le secteur de l'habitat HLM illustrent ce renversement de logique.

La règle officielle orientant les choix des organismes en matière d'attribution des logements fut, jusqu'à une date récente, le critère d'urgence sociale. Un système complexe de points permettait théoriquement d'établir un classement des candidats et de désigner ainsi, dans le contexte d'une pénurie de l'offre par rapport à la demande, les bénéficiaires de l'habitat aidé. L'extraordinaire simplicité des termes de l'arbitrage, déterminer les besoins les plus urgents en matière de logements, celui-ci étant entendu au sens le plus fonctionnel (taille-confort), autorisait sa traduction en une règle simple et applicable de façon générale.

L'évidence de la nature du problème à régler permettait ainsi, à la fois d'identifier les parties entre lesquelles il s'agissait de trancher, et à la fois d'imposer le sens des décisions à prendre.

Et c'est la dissipation progressive des repères permettant de cerner d'emblée de quoi l'attribution des logements est effectivement l'enjeu qui incite aujourd'hui à l'expérimentation de nouveaux modes de gestion des attributions. La prise en compte, par exemple, de l'impact de l'attribution sur les rapports de cohabitation au sein des **ensembles** d'habitation, des multiples dimensions des conflits qu'elle peut induire (difficultés de voisinage liées à l'incompatibilité entre modes de vie, à l'affirmation des différenciations sur l'échelle sociale, à la carence des logeurs en matière d'entretien), de l'égale légitimité des intérêts concurrents qu'elle

mobilise, invalide, du fait, toute décision d'affectation des logements découlant de l'application de textes législatifs et règlementaires adaptés au nom de principes univoques et aujourd'hui caduques.

C'est donc en raison de l'impossibilité de déterminer des éléments susceptibles d'orienter les choix, conséquence de l'extrême complexité des sens que peut revêtir l'attribution, qu ' est renvoyée ,aux différents partenaires concernés, la tâche de négocier entre eux les modalités de sa résolution.

C'est dans cette conjoncture que l'expérimentateur est conduit, non pas à proposer de nouvelles normes d'attribution adaptées aux enjeux que son insertion sur le terrain lui aurait permis d'identifier, mais à définir des espaces pertinents où elles pourraient être négociées. Et cela même, dans la perspective d'une dynamique où les termes de la transaction sont susceptibles d'être toujours révisés en fonction de l'émergence de nouvelles données et de nouveaux états des forces en présence.

Autre illustration de la dissolution de la norme juridique au profit de l'exhaussement de la relativité des droits, l'appréhension de la question de l'entretien et le délaissement progressif du traitement normatif de cette question. Dans le cadre de l'expérimentation, la superposition des règlementations coercitives, destinées à normaliser les comportements de locataires en fonction d'un standard de propreté, cède la place à la mise en oeuvre de réponses spécifiques et adaptées à chaque configuration sociale. Ce qui est, là encore, en cause, c'est la pertinence d'une définition unique de l'enjeu de l'entretien. - La reconnaissance de l'extrême diversité des valeurs culturelles attachées aux notions de confort ou de propreté ébranle la légitimité dont

pourrait se prévaloir l'intervention institutionnelle : la logique de l'organisme propriétaire, par rapport à cette question comme vis à vis de celle de l'attribution, tend à apparaître comme une logique parmi d'autres, déterminée essentiellement par des considérations d'ordre gestionnaire et qui doit trouver, dans chaque situation, les voies d'un compromis avec les autres partenaires que sont les différentes catégories d'habitants.

Ce processus de mise en desuétude de la règle - qui traduit fondamentalement la disparition de la figure de l'extériorité dans la règulation sociale - est, nous semble-t-il, ce qui, au delà des contenus particuliers de chaque expérimentation , en constitue l'ossature commune.

Précisons, néanmoins, que l'expérimentation de l'indexation du droit et de la règle à la sociologie, s'intègre dans un procès beaucoup plus général de déjuridicisation et de dérèglementation, perceptible aussi bien au travers des évolutions du droit du travail, (3) que dans celles qui affectent le droit pénal (4) ou le droit de la consommation ou celui de l'environnement. En ce sens, la force de l'expérimentation c'est son caractère d'exemplarité. La visibilisation momentanée d'une situation d'exception, souvent largement popularisée sur la scène médiatique, permet d'accélérer les processus de changement au sein de secteurs jusque là peu touchés.

---

(3) cf. François EWALD - Le Droit du Travail - Une légalité sans droit - Notes de la Fondation Saint Simon. Juin 1983;

(4) cf Yves DEZALAY. Prendre la menace au sérieux et Louis Marie RAINGEARD. Le juge entre le culte de la loi et les spécificités locales. Le Monde Diplomatique.Janvier 1983

L'accent mis sur les expérimentations tentées dans le domaine du logement social est, peut être, dans ce sens, à référer (5) au poids des logiques normatives et à la rigidité des modes de gestion que l'on dit, bien souvent, caractériser ce secteur.

Il s'agit pourtant de nuancer ce constat d'une mise à l'écart de la règle et du droit dans les formes de gestion expérimentale, en rappelant que les transactions qui s'opèrent réfèrent presque toujours et de façon explicite à la règle : chaque partenaire assumant rarement le fait de ne représenter que lui-même tend à imposer l'intérêt particulier qui l'anime au nom d'un juste droit. L'espace de la négociation n'est donc pas celui de l'abolition des droits, mais celui de la confrontation entre de multiples droits.

De même, une fois que le compromis a pu être momentanément établi, c'est en terme de droit qu'il est le plus souvent exprimé ; et cela même si le caractère provisoire et contingent de la règle ainsi adoptée et l'immédiateté de la relation que l'on peut établir avec la situation concrète dont elle est issue entame largement son efficacité symbolique en tant que règle de droit.

Enfin doit être aussi mentionné le fait que les institutions entretiennent un rapport tout à fait ambigu avec les expérimentations qu'elles ont pourtant sollicitées et cela dans la mesure où le nouveau mode de régulation sociale que celles-ci mettent en oeuvre,

---

(5) Ce qui n'empêche pas bien sûr, que des moyens plus classiques d'introduction du changement soient utilisés de façon parallèle. L'interdiction des amendes, prononcées à l'encontre des locataires par les organismes H.L.M., qu'à instituée la Loi Quillot en constitue un exemple parmi d'autres.

remettent profondément en cause leur statut et leur fonction. D'où une tendance très forte à retraduire, en des termes gestionnaires et normatifs, les acquis des expérimentations et à réintroduire ainsi de nouvelles règles et normes, dont le contenu leur a été suggéré par des opérations expérimentales particulières (6).

*
* *

Ces quelques éléments n'épuisent pas, loin s'en faut, le caractère équivoque des phénomènes d'évacuation de la règle, coextensifs aux procédures expérimentales.

En effet, dans la mesure où le rôle attribué à l'expérimentateur dans la gestion sociale est celui d'un agent de mise en relation de différents partenaires, ou en d'autres termes, celui d'un animateur de la négociation, il semble qu'il n'ait pas la capacité d'infléchir le jeu social, mais qu'il contribue seulement à l'activer. En outre son indépendance institutionnelle est la garantie d'une neutralité que déjà son statut d'expert suffit à lui conférer.

Pourtant, si l'on considère que le mode de sollicitation des paroles sociales et le choix des lieux

---

) Illustration de ces tentations re-codificatrices, la typologisation des modes de vie " compatibles" que tentent les rédacteurs du rapport " Gestion Adaptée ", témoigne d'une volonté de tenir compte des enseignements des expérimentations : la remise en cause des catégorisations dépassées trouve ici son expression dans un redécoupage tout aussi arbitraire.
cf. Gestion Adaptée et Composition Sociale : Pour de Nouvelles politiques d'attribution.Commission Nationale Pour le Développement Social des Quartiers. Juin 1982.

où elles peuvent se faire entendre déterminent largement les processus de catégorisation et de reconnaissance des groupes sociaux, on peut mesurer l'effet instituant des choix concernant le cadre ou le thème des négociations engagées par l'expérimentateur et l'efficace qu'ils peuvent avoir sur l'état des rapports des forces en présence.

Par exemple, la convocation des habitants sur le thème de l'attribution des logements ne peut interpeller que ceux qui se sentent effectivement mobilisés par ce problème et en particulier ceux pour qui l'image que leur renvoie la composition sociale des quartiers où ils habitent est un élément important dans la constitution de leur position sociale . Dans le même sens, l'échelle territoriale où la concertation s'applique détermine, pour une grande part, les modalités et les possibilités d'intervention des interlocuteurs qui y participent En animant une négociation à l'échelle du quartier ou à l'échelle de la cité, l'expérimentateur sélectionne de fait comme partenaires de la négociation ceux que leur trajectoire personnelle ou collective a amenés à se positionner par rapport à un espace-temps social défini comme le quartier ou la cité .

Ce qui implique que ,quelle que soit la volonté de l'acteur de l'expérimentation de n'être qu'un révélateur des rapports sociaux, il assume un rôle politique, au sens où il instaure la scène où sont mis en sens et mis en scène (7) les rapports sociaux, où il définit les lieux où les principes de la cohésion de la société comme ceux de sa division apparaissent de droit. La spécificité de ce mode d'exercice du pouvoir, c'est qu'il est méconnu et se méconnaît comme telle.

---

(7) Pour reprendre les expressions de Claude LEFORT . Permanence du théologico-politique ? in Le Temps de la Réflexion . 1981 Gallimard.

On peut alors se demander si , finalement, ce qu'expérimentent les expérimentations sociales, ce n'est pas un processus d'invisibilisation de la fonction politique au travers de la **négation** de l'extériorité qui lui est constitutive.

Le statut d'évidence accordé aux découpages opérés par l'acteur de l'expérimentation, l'effacement de leur caractère construit, confèrent une **aura** d'incontestabilité aux expressions sociales qu'il a contribué à faire émerger . La proximité de l'expérimentateur avec son terrain, le caractère pragmatique de son mode d'approche, et la présomption d'objectivité dont il bénéficie, renforcent l'**effet** de naturalisation de son intervention Ce qui apparait comme une mise en transparence de la gestion sociale avec les faits n'est,en fait,que l'imposition des catégories de l'entendement à l'aide desquels ces faits sont appréhendés (8).

Ainsi, en désignant les lieux où se réalise le compromis social et où donc peut se représenter l'unité du corps social au delà de ses divisions, l'acteur de l'expérimentation remplit une mission d'ordre politique. Quel liens entretient-il alors avec ceux qui sont légitimement mandatés pour exercer cette mission ? N'empiète-t-il pas sur les pouvoirs conférés aux élus, et cela même si son territoire d'intervention ne **recouvre** qu'en partie le leur ? En d'autres termes de quoi l'expérimentation sociale **est-elle** l'enjeu pour les différents partenaires institutionnels ?

---

(8) C'est ce même processus de dissolution du normatif dans la normalité qu'a analysé Danielle LOSCHAK dans son article : " Droit, normalité et normalisation " in Le Droit **en** procès. -**CURRAP** . PUF. 1983.

Il semble bien, en effet, que , en même temps qu'elle préfigure un réaménagement du champ politique par rapport au social, l'expérimentation influe sur la redistribution locale des pouvoirs.

La vacance de la représentation que le mouvement de décentralisation actualise au niveau local serait, dans cette hypothèse, momentanément et ponctuellement comblée par le lancement d'opérations exemplaires expérimentant une nouvelle forme de lien social " par la formation d'une raison collective de l'être ensemble, la production de normes négociées" (9).

Plus précisément, l'appropriation par les élus locaux de la fonction de représention du Tout Social ne peut s'opérer que progressivement, d'une part parce que l'histoire des relations entre centre et périphérie a , pendant longtemps, conféré aux seules instances nationales la capacité de transcender symboliquement les intérêts particuliers sur lesquels est assis arithmétiquement leur pouvoir, et que d'autre part l'exacerbation des pratiques clientèlistes dans certaines villes ou certaines régions n'a pu que renforcer ce phénomène de centralisation de la fonction politique.

Dans ce contexte, et compte tenu de son caractère provisoire, l'expérimentation sociale peut aussi bien fonctionner comme relais dans la perspective d'une transformation du statut des élus vis à vis de la société locale et de la progressive prise en charge des pouvoirs qui leur sont désormais dévolus.

Elle peut aussi bien signaler un processus de transfert du rôle d'énonciation des principes de la coexistence sociale vers des institutions dont la vocation originelle était essentiellement technique.

---

(9) Pierre ROSANVALLON. Etat-Providence et société solidaire Esprit. Juillet-Août 1981.