

# **L'ÉVALUATION DANS LES PROCESSUS POLITIQUES : REFLEXIONS A PROPOS DES POLITIQUES DE RECHERCHE**

Philippe LAREDO

Présentation au colloque du CSI « Représenter, Hybrider, Coordonner » (9 et 10 mai 1996), actes édités par C. Méadel et V. Rabérahisoa (Paris, CSI, 11/1998)

## **1- INTRODUCTION**

L'évaluation des politiques publiques a maintenant près d'un demi siècle d'histoire en tant qu'activité constituée et discutée. Comme la scientométrie, elle a ses revues et ses éditeurs spécialisés<sup>1</sup>. Leur lecture témoigne d'un double centrage : les évaluations portent avant tout sur les politiques sociales et sur celles liées à la santé ou à l'éducation; les débats et les conflits forts qui traversent les publications s'appuient sur les activités évaluatives conduites aux Etats Unis et au Canada. Un peu à l'instar du "technology assessment", ces préoccupations traversent l'atlantique à la fin des années 70 pour prendre leur essor en Europe dans les années 80. Ce mouvement touche alors autant les politiques sociales que celles scientifiques et techniques, mais il se déploie de façon différente dans les deux cas, une situation rendue manifeste au début des années 90 par la création presque simultanée de deux revues spécialisées "Research Evaluation" et "Evaluation"<sup>2</sup>. Les éditoriaux de leur premier numéro illustrent les trajectoires largement distinctes qui caractérisent cette montée du fait évaluatif. Alors que l'un met en avant la dimension européenne - constituer un forum qui permette la capitalisation des expériences européennes -, l'autre souligne l'importance grandissante des politiques de recherche et des décisions publiques à leur propos renvoyant ainsi à la construction d'une nouvelle activité / spécialité dont la dynamique, les acteurs comme les références sont en grande partie spécifiques<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Le principal éditeur "spécialisé" est Sage, les principales revues américaines sont Evaluation Review, Evaluation and Program Planning, Evaluation Practice. The Journal of Public Policy, Science and Public Policy et Research Policy sont les trois autres revues les plus citées.

<sup>2</sup>Volume 5 en cours pour Research Evaluation, vol 2 en cours, édité par Sage UK pour Evaluation.

<sup>3</sup>La critique faite par la revue Evaluation (vol 2 n°1) de notre "état de l'art" sur l'évaluation de la recherche et de la technologie (qui regroupe les principaux "spécialistes" européens) est tout à fait révélatrice de ce clivage. Au terme d'une longue présentation, la revue parle de "permanent relabelling of pre-existing notions and theories" et de "massive use of self-quotations". Il est d'ailleurs significatif que dans la

Au delà de cette opposition qui réclamerait une analyse attentive<sup>4</sup>, un débat traverse les deux revues. Il porte sur les “modèles” de la politique que contiennent les définitions de l’évaluation et sur les rôles qu’elle remplit. C’est à cette question que ce texte s’attache. L’hypothèse qui le sous-tend est la suivante. Les politiques publiques s’analysent comme des processus d’innovation. L’explosion des activités d’évaluation - et plus encore leur institutionnalisation - renvoie à la manière dont les réseaux qui construisent et encapsulent ces politiques, convergent : elle en constitue une modalité spécifique de coordination.

Les travaux menés sur l’évaluation “en général” mettent en exergue le déplacement qui s’est opéré : le “modèle rationnel” de la décision politique sur lequel s’est appuyé le développement aux Etats-Unis des “evaluation researches” a progressivement été remplacé par une approche “constructionniste” des processus politiques qui font de l’évaluation une activité endogène au processus politique (partie 1). Pour autant des interrogations fortes demeurent quant à ses rôles effectifs ou possibles : ceux-ci restent en grande partie définis en relation avec un découpage des processus politiques en phases autonomes ou à tout le moins distinctes les unes des autres. Nous verrons alors, en nous appuyant sur les travaux conduits à propos des politiques publiques de recherche, que cette vision linéaire ne rend pas compte des dynamiques à l’œuvre, que c’est dans l’action, dans les interactions et les itérations successives entre les parties prenantes qu’une politique se construit progressivement, prend progressivement la mesure de ce qu’elle cherche à faire et des transformations qu’elle promeut (partie 2). En somme nous proposons d’analyser les politiques comme des innovations auxquelles peuvent utilement être appliqués bien des enseignements tirés de la sociologie et de l’économie de l’innovation. Cela conduit à considérer les itérations et les bouclages comme constitutifs de la politique, dont une série de résultats intermédiaires balisent et caractérisent le cheminement. La difficulté à concrétiser les itérations a progressivement conduit à mettre sur le devant de la scène un autre moment clé dit d’“évaluation” dont nous montrerons que dans cette approche son rôle est moins de juger que de caractériser, de donner à voir

---

présentation de ce numéro le rédacteur en chef, E. Stern, souligne d’emblée l’aspect original de cette recension qui manifeste “the quite considerable effort going to RT&D evaluation in Europe at present”.

<sup>4</sup>Pour certains, il s’agirait d’un stade transitoire liée à la spécificité des problèmes (notamment méthodologiques) posés : ils font alors un parallèle avec les politiques d’éducation aux Etats-Unis qui ont généré leur propre “communauté de spécialistes” et leurs propres revues avant de se mêler de plus en plus étroitement dans un ensemble plus vaste. On pourrait également, suivant Raffaelli et Dente (1996), faire l’hypothèse que cette différenciation tient à la nature même des politiques conduites : selon eux, dans le cas de politiques “fortement innovatives” et “peu conflictuelles quand à leurs valeurs et objectifs”, l’évaluation est assimilable à une “exploration” pour “accumuler des connaissances” et tester “toutes les méthodes envisageables”. Il serait alors “logique” et de voir s’établir un forum spécifique entre “explorateurs”, et d’observer un recours fort à d’autres assises théoriques que celles traditionnellement mobilisées.

ce que la boucle “évaluée” a effectivement produit et en quoi les productions questionnent les traductions opérées, tant en ce qui concerne la formulation des objectifs que les “structures de mise en oeuvre” associées (partie 3). Les questions posées portent alors sur les conditions de ce bouclage, sur les problèmes afférents à la construction de cette nouvelle modalité de coordination : nous montrerons à travers le cas de la politique européenne de recherche qu’ils portent conjointement sur les intermédiaires mis en circulation, sur leur processus de production et sur les infrastructures nécessaires aux confrontations, débats et alliances sur le (re)formatage périodique des politiques (Partie 4).

## 2- EVALUATION ET APPROCHE “CONSTRUCTIONNISTE” DES PROCESSUS POLITIQUES

Quelle est la position de l’évaluateur et que produisent les évaluations? Plusieurs analyses rétrospectives récentes<sup>5</sup> mettent en perspective les débats qui ont longtemps opposé les spécialistes américains de l’évaluation. Deux postures principales de l’évaluation - comme acte “scientifique” extérieur au processus politique ou comme partie intégrante de ce même processus - s’opposent.

La première, considérée comme l’âge de l’innocence par Radaelli et Dente (1996), fait de la politique “un processus rationnel... où un décideur clairement identifié peut séparer les objectifs des moyens et calculer l’utilité attendue des différentes options envisageables”. L’évaluation est alors là pour combler le “déficit d’information du décideur”. Un tel modèle a deux conséquences sur l’évaluation. Elle est assimilée à la recherche de relations causales qui sont validées grâce à l’adoption de démarches (“design”) et de méthodes expérimentales robustes<sup>6</sup>; cela implique, selon Scriven (1980), une identification et un positionnement clair de l’évaluateur : un “scientifique désintéressé et impartial, externe au processus politique”. Le produit de l’évaluation est alors cette information manquante qui est “immédiatement reprise sans biais” par le décideur et lui permet de décider : l’évaluation est “problem solving”. Très vite cette question de la reprise d’évaluations “valides, fiables et objectives” devient centrale : l’utilisation des résultats va s’installer et demeurer au coeur des débats sur l’évaluation. La première voie, maintenant la posture initiale, va s’efforcer de qualifier les formes d’utilisation<sup>7</sup> pour

---

<sup>5</sup>cf notamment les bilans ou analyses rétrospectives dans Schadish & al (1990), F Leeuw, R.C. Rist & R.C. Sonnichsen (1994) ou Radaelli & Dente (1996).

<sup>6</sup>Nombre d’auteurs font de Campbell et Stanley (1963) les pères fondateurs de cette position.

<sup>7</sup>Leviton & Hughes (1981) proposeront ainsi de distinguer entre utilisation “instrumentale”, “conceptuelle” ou “organisationnelle”, une distinction finalement très voisine de celle de nos collègues économistes quand ils analysent les effets de programmes publics de recherche (effets directs, indirects ou

s'intéresser aux facteurs qui la favorisent ou la limitent<sup>8</sup>

La seconde voie, au lieu de considérer l'utilisation comme un problème d'après-évaluation, l'inscrit au centre même de la conception de l'évaluation. Rien n'est alors plus donné : on ne peut plus parler de décideur unique, mais plutôt de "policy shaping community" (Cronbach, 1980); l'identification des problèmes est fluctuante dans le temps et varie selon les "parties prenantes" ("stakeholders"). Bref on ne saurait concevoir la prise de décision comme une série d'"événements discrets"; il faut tenir compte du "processus diffus de formulation politique" (Weiss, 1982) "où les décisions sont itératives ... et constamment ouvertes au ré-examen et à la révision" (Rist, 1994). L'évaluation ne saurait donc rester exogène au processus politique. Sa fonction est d'"éclairer" ("enlighten") les débats et d'améliorer les inter-actions entre les parties-prenantes : elle est "endo-formative"<sup>9</sup>. Mais dès lors que les évaluateurs deviennent des acteurs comme les autres dans le processus, la question de leur positionnement devient centrale et la relation à leurs productions change. Leur intervention dans les débats est moins affaire de "validité" des méthodes employées que de "crédibilité" construite. Selon Radaelli et Dente (1996), cela renvoie moins à des problèmes épistémologiques (objets de nombreux débats) qu'aux arrangements organisationnels promus et aux démarches adoptées. Dans la posture "endo-formative" classique, l'évaluateur "agit principalement comme un agent de communication" et son intervention se traduit par des "changements dans les cartes cognitives des participants" (Guba et Lincoln 1989). Cela conduit à une répétition de séquences "d'identification de problèmes, conception et mise en oeuvre d'études, communication des résultats"; l'expérience montre alors que l'évaluation se confine la plupart du temps à accompagner la mise en oeuvre de la politique pour en améliorer l'efficacité ou corriger la trajectoire sans agir sur les objectifs et la formulation de la dite politique<sup>10</sup>. Pour que l'évaluation soit partie intégrante du processus

---

structurels). cf Bach & al (1995). Mayne (1994) reprend cette typologie pour analyser les effets de la centaine d'évaluations par an de politiques ou d'institutions publiques au Canada.

<sup>8</sup>Voir notamment Lester and Wilds (1990) et leurs trois groupes de facteurs contextuels (ie politiques), techniques (ie méthodologiques) et bureaucratiques (ie organisationnels). Ou Rist (1994) qui liste six "pré-conditions qui favorisent l'apprentissage organisationnel".

<sup>9</sup>Pour reprendre la traduction par E. Monnier (1987) de "formative evaluation" par opposition à l'évaluation problem solving souvent qualifiée de "summative".

<sup>10</sup>Leeuw et al. (1994) qui s'intéressent à l'apprentissage organisationnel dans les services publics utilisent la distinction proposée par Argyris entre "bouclage simple" (qui permet à une organisation de mieux conduire sa politique présente et d'atteindre ses objectifs du moment) et "bouclage double" qui permet d'également questionner les pré-supposés qui fondent la politique et les objectifs qu'elle se donne et que Leeuw qualifie de "théories en actes". Ils soulignent alors que ce "double loop learning" ne peut avoir lieu sans débat public (ie hors de l'organisation) où "ces pré-supposés, les normes et les objectifs liés au problème évalué sont ouverts à la confrontation".

d'évolution de la politique, plusieurs spécialistes européens proposent une autre posture : se constituer comme porte-parole de ceux qui sont marginalisés dans le débat (Van der Platt 1995), se situer directement au niveau de l'identification des problèmes que les politiques ont vocation à résoudre (Duran et al, 1995), s'impliquer dans la "construction d'arènes de dialogues" (Finne, 1995).

Avec le déploiement de cette seconde approche, on s'éloigne de la notion de "recherche évaluative" (le terme anglo-saxon encore consacré pour les activités d'évaluation reste "evaluation research") pour privilégier ce que Leeuw & al (op. cit.) proposent de désormais appeler "program and policy evaluation". Dans tous les cas, les proposants cherchent alors à dépasser une vision "managériale" de l'évaluation (être utile aux administrateurs) pour tenter de l'établir au niveau de la formulation même des politiques. Ce qui est alors en cause, c'est une vision cyclique de politiques faites de phases distinctes et successives : à la "formulation" succède l'"implementation" - au sein de laquelle Gusmao et Charvolin (1995) distinguent la "mise en oeuvre" et l'"exécution" - puis l'"accountability" qui, examinant les résultats au regard des objectifs initiaux, permet une nouvelle formulation (Rist 1994). L'étude des politiques de recherche permet, nous semble-t-il, d'aller encore plus avant dans cette vision "constructiviste" des politiques.

### 3- FORMULATION ET "MISE EN OEUVRE" D'UNE POLITIQUE : UN PROCESSUS JOINT ET TOURBILLONNAIRE

Les politiques de recherche offrent en effet un terrain particulièrement propice pour aborder cette question. La décennie 1975-85 a vu l'apparition et la croissance exponentielle dans la plupart des pays européens et à la communauté européenne d'une nouvelle forme d'intervention, les "programmes technologiques" centrés sur des priorités comme les technologies de l'information, les matériaux ou les biotechnologies. La place centrale que très vite ils ont pris dans les agendas politiques comme la part qu'ils se sont taillée dans la forte croissance des crédits publics alloués à la recherche ont rapidement incité à leur étude, que ce soit en France (Arvanitis 1986) ou aux Pays-Bas (Rip 1987). Ces travaux ont conduit leurs auteurs à repenser la question de la distinction radicale entre formulation et exécution des politiques et à promouvoir un modèle itératif où la reformulation et les changements d'objectifs sont au coeur même de la permanente (re)définition des politiques<sup>11</sup>. Cela les conduit à analytiquement distinguer six phases

---

<sup>11</sup>Arvanitis et al. opposent ainsi le "programme", expression ponctuelle et provisoire à un moment donné de l'état des lieux, à la "programmation", processus itératif de rebouclage organisé autour de six phases : doctrine, repérages, analyse stratégique, formalisation des objectifs, opérationnalisation, extension.

qui s'entre-mèlent, inter-agissent mutuellement, sont autant d'espaces que les acteurs saisissent pour se redéfinir les uns les autres.

L'identification d'une priorité ('generation') en matière de recherche, ne va pas de soi. Dans le modèle mertonien des sciences comme dans le modèle linéaire de l'innovation, une telle intervention politique n'a aucun sens : si l'intervention publique est nécessaire, elle est avant tout financière et fondée sur la délégation des choix à la communauté scientifique, et si intervention il y a, c'est uniquement au plan institutionnel pour organiser les conditions de cette délégation (le choix des organismes de recherche avec des salariés chercheurs en France, le choix des research councils avec des soutiens sur projets à des enseignants chercheurs au Royaume-Uni). Ce n'est que pour les biens publics - dont le plus manifeste concerne les armements - que la puissance publique a vocation à définir des priorités et soutenir des développements. Mettre une priorité de recherche sur l'agenda des politiques scientifiques suppose une remise en cause forte : les décideurs politiques sont justifiés à entrer dans les contenus et à opérer des choix - plutôt les biotechnologies que la micro-mécanique.

Comment en arrive-t-on là, comment émerge le besoin d'une intervention spécifique? Nos collègues néerlandais font l'hypothèse, largement vérifiée par les travaux de sociologie des sciences (cf notamment Latour 1989), que ceci constitue un aboutissement, qu'il a fallu auparavant un long processus de définition de la priorité, de mobilisation de collègues, d'intéressement d'acteurs variés bref, pour reprendre le vocabulaire du CSI, de construction d'un réseau 'socio-technique' ou 'technico-economique'. Cette 'articulation' de la priorité construit une série de mises en équivalence, opère une série de traductions entre des enjeux politiques, des problèmes S&T et des manières de les traiter. En France l'arrivée au pouvoir des socialistes n'a pas seulement coïncidé avec, à travers les assises de la recherche, l'affirmation d'une recherche au service de la société. Elle a été aussi marquée par une quasi-institutionnalisation de ce droit à l'articulation avec la multiplication des missions - moyen de mobiliser autour d'une question et de tester sa faculté à intéresser et à construire une priorité spécifique. De la cinquantaine de missions, à peine une vingtaine de programmes (mobilisateurs, prioritaires ou nationaux) ont été adoptés et mis en route<sup>12</sup> - ce que nos collègues considèrent comme la troisième phase de 'sélection politique' après celle de 'génération' et d'articulation'.

Franchit-on alors un rubicon qui sépare formulation et exécution? Sans aucun doute au plan institutionnel : on peut sans conteste affirmer qu'une première phase de formulation s'achève. Parce que la "structure de mise en oeuvre" (Nederhof, 1990) fait partie intégrante des choix opérés : ici (la maîtrise de l'énergie), il y aura une agence; là (la recherche sur les pays en développement), seulement une structure de coordination inter-

---

<sup>12</sup>cf Barré & Larédo 1985.

institutions, ailleurs (les transports ou le génie civil) un programme interministériel doté d'une double coordination thématique et financière, ailleurs encore (le design), une simple ligne en pointillé dans le fonds d'intervention du seul ministère de la recherche. Mais il est moins sur, moins évident qu'il s'agisse d'un point zéro de la mise en oeuvre. Nos collègues néerlandais montrent notamment que pour la plupart des programmes néerlandais d'envergure, ceux qui ont capté suffisamment l'intérêt des décideurs politiques pour que cela se traduise dans les arbitrages budgétaires, des actions (dans telle institution de recherche, avec tels financements incitatifs) avaient été initiées bien avant la décision officielle, participant ainsi à solidifier la priorité, à lui donner une chair plus visible. En somme, la décision politique opère comme l'attribution d'un label qui renforce la reconnaissance dont bénéficie le thème et éventuellement facilite une focalisation voire une allocation complémentaire de moyens<sup>13</sup>

Cette formulation politique se limite la plupart du temps à des enjeux larges et vagues : promouvoir les énergies renouvelables par exemple pour la politique européenne de recherche dans l'énergie au début des années 80. Comment en est-on alors arrivé, au terme de quelques années, à associer énergies renouvelables et production éolienne, à privilégier les éoliennes de 1MW et pour les réaliser à préférer une solution tout composite à une solution conventionnelle? Voilà un ensemble de traductions effectuées au milieu des années 80 alors même que les tests ne seront achevés que 10 ans plus tard et qu'une éventuelle industrialisation prendra place, au mieux, quelques années après. Mais dès lors que l'on privilégie une traduction, on est conduit, faute de moyens, à laisser de côté d'autres choix : autres voies pour les éoliennes de 1MW, autres voies pour la production d'énergie éolienne, autres sources d'énergie renouvelables comme par exemple l'énergie issue des marées. Cet exemple souligne l'importance des processus de traduction dans la matérialisation de choix qui pèsent ensuite fortement sur les orientations possibles : compétences des acteurs, positionnement international... Les historiens comme Cowan ou les économistes parlent de "dépendance du chemin" (dependency paths) et de "petits événements" qui comme le choix de la première boule dans le processus de Polya définissent de fait la couleur finale de la boîte. Faut-il y voir le seul fait du hasard (tirer une première boule blanche par exemple)? Ce que pensent bon nombre de responsables bruxellois lorsqu'ils soulignent qu'ils "sont entièrement dans les mains des répondants" et qu'une proposition de qualité ne saurait être refusée sans créer de problèmes politiques. Ou bien faut-il s'interroger sur les processus et les procédures

---

<sup>13</sup>Eureka est l'exemple extrême de cette situation où la seule réalité du processus inter-gouvernemental est de donner à certains projets le label EUREKA quitte aux acteurs dotés de ce label à chercher là où ils le peuvent (auprès des gouvernements nationaux, des régions ou de la commission européenne) des soutiens publics.

qui ont fini par construire une équivalence entre les énergies renouvelables et l'éolienne de 1MW. Et se poser la question de la manière progressive dont se solidifient, par délégations successives, ajustements et compromis, les politiques.

#### 4- L'EVALUATION AU COEUR DES PROCESSUS DE BOUCLAGE

On comprend alors mieux l'importance progressivement accordée par nos collègues à l'évaluation comme dernière phase analytique ou plutôt comme moment primordial pour périodiquement promouvoir un bouclage "stratégique" et une reformulation. On comprend également pourquoi elle a pris et prend une place grandissante dans tous nos systèmes nationaux de recherche<sup>14</sup>. Comme pour l'évaluation en général, deux approches s'opposent alors sur les enjeux associés à un tel exercice. Toutes deux réfutent les procès d'accusation concernant une mise en oeuvre défailante<sup>15</sup> - il n'y a que de rares cas où cet aspect a été mis en avant par les évaluations conduites - pour renvoyer à l'"articulation" des priorités.

Pour les uns, et notamment les responsables britanniques de l'évaluation, ce qui est en cause c'est la programmation elle-même : le bouclage n'a pas été conçu dès l'origine qui se donne les moyens de suivre l'avancement de l'action. Cela passe notamment par la traduction de la priorité en objectifs "vérifiables" et par l'identification de "milestones" matériels qui sont autant d'éléments pour vérifier le bon déroulement des trajectoires. Cela conduit à considérer que la formulation des politiques doit descendre très aval, jusque par exemple dans notre exemple précédent à définir les conditions dans lesquelles le programme 'éoliennes de 1 MW en composites' sera considéré comme une réussite (des prototypes installés, la satisfaction d'une série de tests de résistance et d'insertion du courant produit dans les réseaux). Ce faisant on mesure immédiatement la transformation radicale de la définition d'une politique qui est portée par cette approche. On ne saurait se contenter des enjeux tels que par exemple l'acte unique les a exprimés pour la politique communautaire de recherche : "la communauté se donne pour objectif de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne et de favoriser le développement de sa compétitivité internationale"<sup>16</sup>. On ne saurait se satisfaire non plus

---

<sup>14</sup>Cf le panorama européen des scènes nationales de l'évaluation dans Evaluation Research, 1995 n°1.

<sup>15</sup>c'est le discours dominant des manuels anglo-saxons sur l'évaluation des politiques sociales (cf Rossi 1990).

<sup>16</sup>On remarquera une fois de plus ces phénomènes d'allers-retours qui rendent difficiles les grands partages. La première intervention communautaire pour la recherche se fait par exception en réaction à la crise pétrolière de 1973 : dès 1974 les premières actions de recherche sur les énergies nouvelles sont lancées. Elles créeront un nouveau modèle pour l'intervention européenne : plus tard il prendra le nom de

de positions incantatoires : favoriser les énergies renouvelables. Il faut aller jusqu'au terme du processus et proposer un ensemble de traductions qui nous permettent d'appréhender le produit final.

En somme, tout doit être défini au démarrage et la qualité de la mise en oeuvre réside alors dans la fermeté avec laquelle les exécutants s'accrochent à la programmation initiale. On retrouve ici, au niveau de la formulation politique, les mêmes éléments mis en avant par les économistes pour caractériser le modèle linéaire de l'innovation : la définition ex-ante du produit et du programme de réalisation, son découpage en phases autonomes successives, chacune se limitant à transmettre à la suivante son résultat pour ensuite se désintéresser du processus. Or, étudiant les programmes nationaux néerlandais, nos collègues sont arrivés aux mêmes conclusions que les économistes et sociologues de l'innovation : c'est par interactions entre tous les acteurs, bouclages et iterations successifs que le programme et les acteurs qu'ils mobilisent apprennent petit à petit ce qu'ils font et ce qu'ils cherchent. C'est chemin faisant que les objectifs prennent chair et se durcissent ; bref c'est dans l'action même que s'opèrent les traductions qui feront in fine qu'une équivalence sera établie entre l'enjeu 'développer les énergies renouvelables' et les 'éoliennes de 1MW'. Lors de l'évaluation du programme énergies non nucléaires<sup>17</sup>, nous avons ainsi montré que les thèmes qui étaient arrivés à s'imposer étaient tous passés par une phase d'exploration tous azimut faite de multiples petites opérations avant que, par déploiement progressif des collaborations, se définissent des projets et que, grâce aux apprentissages effectués, un nombre limité de réseaux se construisent et se stabilisent comme dans le cas des éoliennes de 1MW (éliminant de fait tous ceux qui n'y étaient pas parvenus). Rien ne pouvait être connu au départ des réseaux qui réussiraient à imposer leur traduction, à construire une équivalence entre leur propre objectif et celui de la politique qui les soutenait. Ce n'est qu'au terme de ce processus que la politique et le programme technologique qui l'exprime comprennent et acceptent comme allant de soi que promouvoir les énergies renouvelables équivaut à soutenir le développement des éoliennes de 1MW.

A la tension de la première approche - vérifier que les résultats obtenus correspondent bien aux objectifs fixés et éventuellement suggérer les actions de correction - se substitue un effort réflexif de la politique sur elle-même, non plus pour identifier d'éventuels

---

"programme spécifique". Ces derniers vont se multiplier jusqu'à la fin des années 70 mais sur des domaines souvent inattendus compte tenu des formalisations ultérieures : PVD, santé, environnement... jusqu'à ESPRIT, le programme sur les technologies de l'information et BRITE qui concerne les technologies industrielles. C'est en 1984 qu'est créé le "programme cadre" pluri-annuel glissant qui organise et coordonne la décision politique en matière de recherche. Et c'est seulement en 1986 qu'est adopté l'acte unique qui introduit la recherche parmi les activités couvertes par le traité de Rome.

<sup>17</sup>cf Mauguin (1991).

“changements d’objectifs” mais pour rendre visibles et discutables la construction même qu’elle a promue. L’évaluation n’est plus “summative” ou “ex-post”, elle est “formative” ou “pro-active”. Insérée dans les processus de la décision politique, l’évaluation est périodique, son objectif est de caractériser les cheminements et de formaliser les traductions comme les équivalences qu’elles construisent : après tout les politiques qui soutiennent les énergies renouvelables ne se retrouvent peut-être pas dans les éoliennes de 1MW et avant d’accepter la fatalité des pales de 40 mètres au dessus de leurs têtes veulent-ils être surs qu’ils ne préfèrent pas des panneaux solaires sur tous les toits, encore faut-il qu’ils soient conscients de l’équivalence ainsi construite. Dans l’action qui court et les réseaux qu’elle déploie, il faut, pour reprendre l’expression de Latour, qu’il y ait des butées, des moments organisés qui obligent à se pencher sur le cheminement et permettent d’enclencher un nouveau cycle<sup>18</sup>.

La notion de cycle est ici cruciale. On n’est plus face à une trajectoire qui voit se succéder des phases qui, quelle que soit la finesse de la description, correspondent à des activités différentes, produisent des résultats spécifiques et sont donc à ausculter en séquence (cf Rist 1994 ou Radaelli & Dente 1996). On est dans un processus tourbillonnaire qui exige de passer et repasser par les mêmes questions : les phases précédentes existent toujours mais au sein de chacun des multiples cycles que la politique décrit dans le cheminement qui façonne progressivement ce qu’elle est dans les faits. L’évaluation est alors une des “modalités de coordination” dont l’analyse des processus d’innovation a souligné l’importance pour permettre aux acteurs d’interagir, aux débats de s’organiser et aux compromis comme aux alliances de se nouer en vue d’enclencher un cycle supplémentaire, d’avancer sur le chemin ainsi recomposé. Cela conduit à une définition à la fois plus modeste et plus ambitieuse de l’évaluation : plus modeste car elle ne saurait avoir pour ambition de susciter ces “arènes de dialogue” que propose Finne (1995) ou de pointer les “problèmes” auxquels la politique doit répondre (Duran et al, 1996), plus ambitieuse car elle ne saurait être confondue à l’ensemble des études que, chemin faisant, toute politique est conduite à mener pour éclairer les problèmes spécifiques auxquels elle est confrontée (cf l’analyse de Finne sur les “formative evaluations”). En tant que modalité spécifique de coordination, elle vise à faciliter le bouclage des cycles. Elle n’est donc ni ponctuelle ou “summative” (ex-ante ou ex-post), ni permanente (évaluation “en temps réel” - real time ou on-going evaluation), elle est périodique et a pour objet à chaque fois de susciter la réflexion sur le cheminement parcouru, de fournir des éclairages nouveaux sur ce que la politique “est et fait”. Il n’y a plus un temps pour la formulation, les objectifs poursuivis, et un autre temps pour la mise en oeuvre et les

---

<sup>18</sup>cf les travaux effectués par Latour sur les “cycles de crédibilité” et repris par Rip pour analyser les systèmes nationaux de recherche (Rip, 1988).

“implementation structures” qui lui correspondent. C’est simultanément que ces questions sont posées pour rendre possible et promouvoir ces bouclages périodiques des cycles politiques.

On comprend dès lors mieux le double mouvement - institutionnel et méthodologique - observé depuis le milieu des années 80 en matière d’évaluation des politiques publiques de recherche. D’une part, un effort méthodologique important pour répondre à la difficulté probablement spécifique aux politiques de recherche, de caractériser et donner à voir des productions et des effets pour la plupart pas encore matérialisés et sans formes tangibles “évidentes” (pas de fusée ou d’avion, pas non plus de personnes formées ou réinsérées). D’autre part, un mouvement d’institutionnalisation qui, de la France au Royaume Uni en passant par l’Union Européenne, cherche à systématiser et organiser ce bouclage périodique. On retrouve là la double tension propre à toute modalité de coordination et aux intermédiaires qui la supportent : il faut à la fois une énorme “machinerie” avec tous les investissements de forme que cela implique (par exemple les revues scientifiques, les bases de données qui recensent les articles, le développement d’une spécialité dotée de ses propres revues, la scéitnométrie, etc) et l’existence de codes qui rendent saisissables par tous les intermédiaires ainsi mis en circulation (ici les critères d’originalité appuyés sur les comités de lecture, les règles d’écriture et de référence aux pairs).

C’est ce qui nous a conduit, lorsque nous avons cherché à rendre compte du cheminement parcouru par les activités évaluatives en Europe et dans les politiques de recherche<sup>19</sup>, d’une part à ausculter ces deux dimensions - l’“encastrement” de l’évaluation dans les processus politiques et les innovations méthodologiques - et d’autre part à souligner le déplacement produit : l’évaluation ainsi conduite vise à transformer le processus politique, à promouvoir des débats périodiques, à simultanément questionner ses fins et les moyens qu’elle se dote, les objectifs et les agencements organisationnels. Pour marquer ce double changement - la volonté de collectivement ausculter et tester les choix antérieurs effectués comme l’obligation de compromis sur le cheminement à venir - nous avons parlé de “gestion stratégique”, avec le double risque d’une réduction “managériale” (sur les modalités de la mise en oeuvre) et “hiérarchique” (du fait de la connotation militaire et entrepreneuriale du terme).

## 5- UN MOUVEMENT ENCORE BALBUTIANT

Peut-on pour autant considérer que le mouvement est bien avancé, que l’évaluation s’est

---

<sup>19</sup>Callon, Larédo et Mustar 1995.

enracinée dans les politiques publiques de la recherche et que ces dernières offrent un modèle éventuellement “généralisable” à d’autres politiques? L’état de l’art que nous avons édité comme le numéro spécial de Research Evaluation déjà cités offrent de ce point de vue un bilan mitigé qui renvoie à trois dimensions constitutives de toute modalité de coordination : a) l’identification des intermédiaires à même de visualiser les politiques : de ce point de vue, même s’il reste encore beaucoup à faire, les efforts méthodologiques ont déjà permis de cheminer pour donner à voir les transformations produites; b) ceci tient sans doute au fait que l’institutionnalisation vécue a avant tout porté sur les conditions de production des évaluations; c) par contre les arrangements organisationnels destinés à encaster ces productions dans les processus décisionnels demeurent embryonnaires. En un mot c’est une modalité de coordination dont les acteurs ont du mal à se saisir parce que la “machinerie” est loin d’avoir mis en place tous ses rouages. On va s’efforcer d’illustrer ces points à partir des situations communautaire et française.

#### ***a) Les enjeux méthodologiques de l’évaluation des politiques publiques de recherche***

Commençons par la visualisation des productions en reprenant l’exemple cité de la politique européenne de recherche. La finalité globale - renforcer les bases S&T de l’industrie européenne - s’est matérialisée dans des programmes “spécifiques” organisés autour de priorités thématiques (les technologies de l’information, les technologies industrielles, les nouveaux matériaux...) et destinés à soutenir des projets collaboratifs de recherche “précompétitive”<sup>20</sup>. Peut-on donner un sens concret à cette acception née du compromis entre industrialistes francophones partisans de politiques industrielles et libéraux anglo-saxons soucieux de ne pas distordre les règles de la concurrence (Husson et Perez, 1993)? Et faut-il, comme le font de nombreux textes préparatoires pour l’après Maastricht, vouer aux gémonies cette approche au profit de projets plus orientés, plus proches des produits et des marchés? Pour une évaluation “périodique”, l’enjeu paraît clair: faire évoluer les termes du débat réclamait de rendre visible ce que les projets soutenus fabriquaient. Il n’y avait ni fusées, ni avions à voir; et on pouvait supposer qu’ayant affaire à des projets “loin” du marché, les indicateurs que les décideurs sont maintenant habitués à manier (chiffres d’affaire, emplois) ne s’avèreraient pas pertinents<sup>21</sup>. Cela nous a conduit à développer une méthode qui permette de qualifier les

---

<sup>20</sup>“Precompetitive” en anglais, dont la traduction mot à mot est pré-concurrentielle, on a gardé ici la terminologie adoptée par les acteurs.

<sup>21</sup>Une affirmation que les travaux effectués, notamment ceux du Beta (Ledoux, 1993), conduisaient à nuancer, point qui rejoint nos résultats sur l’importance des “réseaux d’innovation” parmi les projets soutenus (Larédo, 1995).

réseaux coopératifs de recherche soutenus par les programmes. Nous avons notamment montré que le quart des projets se déployait dans des réseaux de “recherche technologique de base”<sup>22</sup>.

L’objectif de ces réseaux tient à l’élaboration de nouvelles méthodes et se matérialise principalement dans des modèles informatiques et des logiciels. C’est une recherche “de base” car les nouvelles connaissances sur lesquelles s’appuient ces nouveaux instruments (par exemple la définition des mécanismes physiques ou biologiques sur lesquels le modèle repose) doivent être validées par les pairs et ce faisant donnent lieu à de multiples publications académiques. Elle est technologique car les mesures et les informations sont spécifiques à une production donnée et restent localisées chez les participants industriels qui peuvent ultérieurement s’en saisir pour leurs développements internes. Dans une telle configuration, les utilisations futures des résultats par les firmes sont indépendantes du réseau qui les a produits ; elles dépendent de la capacité des firmes à les maîtriser en interne, à les transformer en compétences et savoir-faire, à en faire des “avoirs spécifiques”.

Ces réseaux se caractérisent par la présence systématique de firmes directement concurrentes sur les marchés mondiaux ainsi que par la participation d’un nombre souvent très important de laboratoires publics. Ce qui conduit à avancer l’hypothèse suivante : leur développement et l’importance que leur accordent les grandes firmes<sup>23</sup> correspondent à deux transformations durables. D’abord, les dimensions tacites des sciences et des technologies en train de se faire exigent des connexions directes avec la recherche “académique”<sup>24</sup>. Ensuite, la multiplication des technologies qu’un produit intègre et le foisonnement des options nouvelles qui émergent pour chacune d’elles, conduisent les firmes à une transformation radicale de leur attitude : le danger n’est plus de les partager avec leurs concurrents mais de risquer de ne pas avoir accès à temps aux

---

<sup>22</sup>Il s’agit ici des projets à participation industrielle (la moitié des projets financés). La moitié de ces projets n’est pas suffisamment avancée pour qu’on puisse les qualifier. Cela souligne le temps nécessaire pour ajuster les langages et les pratiques, définir concrètement ce qui peut effectivement être fait en commun et trouver les formes adéquates d’organisation et de gestion du travail en commun, tous effets “indirects” largement mis en avant par les participants tout comme ils mentionnent que les principales difficultés rencontrées n’ont pas eu trait à des problèmes de propriété industrielle ou de partage de marchés mais relèvent de ces dimensions organisationnelles et de ces apprentissages. Un tiers des projets correspond à des “réseaux d’innovation” et le quart restant aux réseaux de recherche technologique de base (RTB). cf. Larédo (1995) pour les principaux résultats de l’étude effectuée et Larédo et Mustar (1996) pour les réseaux de la RTB.

<sup>23</sup>Lors de l’évaluation d’EUREKA, un programme inter-gouvernemental pourtant centré sur les innovations en collaboration, nous avons montré que c’était la configuration dominante promue par les grandes firmes participantes et que cela représentait le tiers de réseaux à participation française dans EUREKA (Larédo 1994).

<sup>24</sup>cf l’article récent de M. Callon (1994) : “Is science a public good?”.

quelques options qui s'avèreront cruciales. Nous serions donc face à un réagencement structurel des conditions dans lesquelles les firmes accèdent aux technologies émergentes. Du coup, on tient là une de ces équivalences que les évaluations sont censées donner à voir aux "parties prenantes" de la politique : les réseaux de la recherche technologique de base sont la matérialisation du principe de pré-compétitivité. Doit-on jeter le bébé avec l'eau du bain maintenant que l'on sait de quoi il s'agit! En même temps ce succès fait surgir de nouvelles questions : n'y a-t-il de firmes "globales" soumises à ces nouvelles conditions d'acquisition des technologies que dans les seuls programmes thématiques retenus par la politique européenne? Dès lors que l'Union maintiendrait sa priorité en faveur des "bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne", peut-elle continuer à la conduire uniquement à travers des "programmes spécifiques"? Ou bien doit-elle modifier son approche des "structures de mise en oeuvre" pour favoriser des procédures "bottom up" de type EUREKA?

#### ***b) Une institutionnalisation focalisée sur la réalisation des évaluations***

Cet exemple illustre parfaitement le second point. On est là face à un produit typique de l'institutionnalisation de l'évaluation en Europe, mais d'une institutionnalisation qui ne porte que sur la manière de faire et rend aléatoire la capacité des "parties prenantes" à se saisir des résultats obtenus comme source renouvelée de débats. Cette double question de la priorité et des modalités de l'action n'est actuellement reprise que dans le cadre du débat qui s'amorce en France à propos de l'après Maastricht et suite à la mise en place d'une procédure ad-hoc de consultation par le ministre de la recherche<sup>25</sup>. Pourquoi cette situation qui conduit nombre d'auteurs à qualifier les évaluations de produit "bureaucratique" ou de simple action de légitimation dans la mesure où leur circulation dépend du bon vouloir des responsables politiques du moment? Poursuivons avec l'exemple européen.

L'Europe s'est donné au début des années 80 un cadre quadriennal de bouclage de ses actions. C'est à dire que les objectifs comme le cadre d'action de la politique européenne de recherche ne sont (re)mis en discussion que tous les quatre ans. Cette formulation simple rend compte de trois choix complémentaires : 1) La façon dont la finalité inscrite dans le traité est traduite fait périodiquement l'objet d'un ré-examen : cela se matérialise dans un programme-cadre de cinq ans, rediscuté tous les quatre ans ; 2) Une distinction

---

<sup>25</sup>La consultation écrite faite fin 1995 par le Ministre de la recherche sur l'avenir de la politique européenne montre en effet que la moitié des responsables des grandes entreprises françaises qui se sont exprimés, sont en faveur du maintien de ce type d'intervention publique et rejettent le mouvement que soutient l'autre moitié vers une politique d'objets industriels que cherche à promouvoir la commission avec ses "task forces".

est établie entre ces priorités (par exemple au nombre de six dans le troisième programme-cadre) et les “programmes spécifiques” qui sont le vecteur de leur mise en oeuvre (plus d’une trentaine pour le même programme-cadre) ; 3) En allouant leurs moyens aux programmes spécifiques pour toute la période du programme-cadre, c’est un nouveau rythme qui s’installe très éloigné de celui des débats budgétaires annuels. Cela donne notamment la possibilité aux projets scientifiques et techniques soutenus de se dérouler et de produire des résultats. D’où, très tôt, en 1986 pendant le premier programme-cadre, l’adoption par le Conseil d’une directive qui installe institutionnellement l’évaluation au sein du processus de la décision. Tout programme, pour être renouvelé, doit être évalué par un panel d’experts indépendants : Bobe et Viala (1995) décrivent le modèle ainsi promu par cette pratique systématique. Le panel ne doit pas se limiter à analyser les résultats scientifiques et techniques, la principale exigence politique porte en effet sur l’impact des actions soutenues, sur leurs “effets socio-économiques”. A la directive sont alors associés des services spécifiques, distincts de ceux qui managent les programmes, chargés d’organiser et de conduire le travail dont le résultat prend la forme de rapports publics<sup>26</sup> largement diffusés, obtenables gratuitement sur simple demande.

Au terme d’une décennie de pratique, on était face à une centaine de rapports. A quoi avaient-ils servi? Qui s’en était saisi? Une analyse rétrospective conduite sur la diffusion et l’utilisation des rapports d’évaluation<sup>27</sup> met en lumière deux aspects principaux. Elle souligne d’abord leur dimension souvent performative pour tout ce qui a trait à ce que les gestionnaires du programme pouvaient faire seuls dans le cadre de la délégation dont ils bénéficient. Mais rares restent les recommandations sur les orientations et les arrangements d’ensemble (ce que Georghiou et Guy, 1991, ont qualifié d’”appropriateness”) qui ont trouvé un quelconque écho politique. Selon cette analyse, les rapports sont décrits par les décideurs politiques comme techniques, réservés aux seuls spécialistes, difficilement lisibles et qui plus est prévisibles dans leurs conclusions accessibles (continuer, augmenter, sans même la plupart du temps proposer d’inflexions tangibles). Bref, assimilées à une figure imposée, les évaluations ont alors avant tout un rôle de légitimation d’autant plus que, ayant pour objectif de rendre visibles les résultats obtenus, ce que la politique promeut effectivement, elles apparaissent de ce fait comme largement laudatives<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup>Dans leur étude rétrospective des évaluations, fondée sur un grand nombre d’entretiens avec des membres des panels, Bobe et Viala soulignent qu’ils n’ont rencontré aucun cas de censure.

<sup>27</sup>Georghiou et al, 1993.

<sup>28</sup>cf. le commentaire final de Evaluation sur Callon, Larédo et Mustar (ed) 1995 qui considère que “the evaluations (of programs) ... are surprisingly encouraging” ajoutant : “The approach should be regarded with suspicion if it leads to justification of almost any public intervention in the field of R&D”.

### ***c) des procédures de bouclage encore à construire***

On mesure ainsi mieux le décalage qui est ainsi secrété. Les agencements organisationnels déployés ont effectivement conduit à des évaluations construites non plus pour “résoudre des problèmes” mais pour nourrir le débat en donnant à voir ce que la politique construit dans les faits. Mais on a, comme souvent, supposé qu’il suffisait que l’“information” existe pour qu’elle s’impose comme référence. Rien n’a été organisé pour s’assurer de sa crédibilité comme de la capacité des acteurs à s’en saisir dans leurs interactions : on retrouve ici les analyses de Finne ou de Callon et Rip (1992) quant au rôle central des “forum hybrides” ou des “arènes de dialogue” entre parties-prenantes. Il ne suffit pas d’organiser la production systématique et périodique de ces formes renouvelées de visualisation des produits de la politique que sont supposées être les évaluations. Il faut encore susciter, organiser des espaces de débat pour que les consensus qui s’expriment et plus encore les controverses qui se déploient entre “parties-prenantes” servent de support au (re)formatage des politiques.

On retrouve dès lors un débat fort qui parcourt le “monde des spécialistes de l’évaluation”. Où situer ce processus de mise en débat? Doit-il faire partie du travail d’évaluation et les évaluateurs doivent-ils avoir la responsabilité d’organiser ces “arènes” comme le propose Finne dans son “trailing research model”? Cela conduit à la position, dominante chez les anglo-saxons, d’évaluateurs professionnels dont la professionnalité renverrait à celle des architectes : simultanément des concepteurs de processus et des maîtres d’oeuvre de la réalisation des opérations concrètes destinées à produire les nouvelles informations nécessaires. A l’opposé un fort courant existe, notamment dans les milieux francophones pour une évaluation “démocratique”<sup>29</sup>, fondée sur la mise en place de forum permanents qui faciliteraient la capacité des acteurs à débattre, à la fois parce qu’ils pourraient mieux se saisir des informations produites et parce qu’ils seraient actifs dans l’identification des problèmes posés et des nouvelles informations à construire. Cela conduit à mettre l’accent sur les procédures qui organisent ce lieu d’échange et permettent cet apprentissage par les parties prenantes. A la suite de Monnier (1987) et de Viveret (1989, le choix a été fait en France de créer un “conseil scientifique de l’évaluation” dont la fonction est de vérifier, pour toutes les évaluations entreprises sous la houlette des services de l’Etat, que ce processus est bien mis en place et notamment que “l’instance d’évaluation” qui supervise le processus est bien constituée. Ce principe ne s’applique pas à la recherche dont le dispositif d’évaluation est organisé

---

<sup>29</sup> Ainsi a été créée en France une association provisoire pour investiguer la possibilité de créer une “association internationale de l’évaluation” qui se “centre sur les approches et les méthodes qui caractérisent le développement de champ en France” (présentation dans Evaluation vol2 n°1).

autour du Comité national d'évaluation de la recherche (CNER) dont la responsabilité est d'organiser une évaluation périodique et systématique de tous les opérateurs de la politique française de recherche<sup>30</sup>. Lors de la consultation nationale sur la recherche conduite en France en 1994, un des colloques a abordé la question de l'évaluation. Le bilan effectué fut voisin de celui opéré pour l'Union européenne : des évaluations performatives pour tout ce qui concernait l'efficacité de la mise en oeuvre mais, malgré cette fois leur crédibilité reconnue, une incapacité à boucler le processus et à fournir une assise renouvelée aux débats sur la politique. Du coup, certains ont alors proposé d'institutionnaliser ce bouclage en confiant à l'office parlementaire des choix scientifiques et techniques la responsabilité d'organiser un débat plus large et notamment de questionner le gouvernement sur les suites qu'il entendait donner et les raisons de ses choix<sup>31</sup>. On retrouverait alors un modèle voisin de celui promu par les parlementaires américains dans les années 60 à propos du "technology assessment"<sup>32</sup>. En effet, dès les années 60, les parlementaires américains avaient complété la pratique des hearings par la création d'un office spécialisé dans l'étude des choix technologiques soulignant ainsi le besoin, à côté d'une procédure organisée de consultation des parties-prenantes, d'une structure spécialisée pour assister les parlementaires sur ce domaine difficile et souvent mal maîtrisé des choix scientifiques et technologiques. De ce modèle, les parlements européens ont retenu la nécessité d'un lien spécifique largement centré sur la consultation et l'organisation des débats : les années 80 ont vu les offices parlementaires des choix scientifiques et techniques se généraliser. Et si l'étude de leurs activités reste encore à faire, on a souvent mis en exergue leur faible rôle du fait de l'absence d'un outil équivalent à l'office américain et ses moyens propres de travail. Il n'est alors pas surprenant que la question du rapprochement de ces deux formes complémentaires d'institutionnalisation ait été soulevée, en France comme au niveau de l'Union européenne.

En somme, en reprenant le langage des réseaux technico-économiques (cf Callon 1992), l'étude des politiques de recherche comme processus d'innovation nous met face à des réseaux qui ne sont plus lacunaires : tous les éléments de bouclage sont maintenant présents, mais ils restent dispersés, rendant improbables la circulation des savoirs entre

---

<sup>30</sup>C'est une quasi "autorité administrative indépendante" : il est composé de membres inamovibles nommés pour six ans et renouvelés selon une procédure stricte, dispose de ses propres moyens, est maître de son calendrier comme de ses méthodologies, enfin c'est à lui seul qu'incombe les choix de stratégies de confrontation, publication, mise en débat. cf CNER 1994.

<sup>31</sup>pour une présentation de la scène française de l'évaluation des politiques de recherche, voir Larédo et Mustar (1995).

<sup>32</sup>un modèle que la vague républicaine vient de remettre en cause en supprimant l'Office of Technology Assesment qui rassemblait plusieurs milliers de salariés...

“pôles” et avec elle ces effets d’apprentissage indispensables à la stabilisation du réseau, au succès de l’innovation ... et donc ici de la politique. C’est alors du côté des procédures destinées à favoriser les confrontations et les alliances, les alignements et les convergences qu’il faut chercher. L’évaluation apparaît comme une modalité susceptible de les rendre possible, mais, comme le marché ou les articles scientifiques, cela suppose de s’intéresser à la fois aux intermédiaires mis en circulation, aux conditions de production de ces intermédiaires et aux infrastructures, à la logistique nécessaires à la leur circulation. C’est aujourd’hui autour de ce dernier point que se cristallisent en Europe les débats.

## 6- CONCLUSION

L’évaluation comme processus d’auscultation des politiques s’est d’abord déployée comme une activité scientifique (le terme d’*“evaluation research”* est d’ailleurs resté la manière dont sont dénommées aux Etats-Unis les activités évaluatives) : elle était donc considérée comme externe au processus de la décision politique et apporteuse de solutions (*“problem solving”*). Dès la fin des années 70 cette vision était battue en brèche pour être remplacée par une approche *“constructionniste”* faisant de l’évaluation une activité endogène au processus politique, mais une activité spécifique dédiée à l’*“enlightenment”* des *“policy-shaping communities”*. mais si la vision des politiques s’éloigne du modèle rationnel qui fait de la décision une suite d’évènements discrets, si elle met en avant les processus, elle reste tributaire d’une vision séquentielle des politiques. L’analyse des politiques de recherche, permise par la montée du fait évaluatif en Europe dans les années 80, remet justement en question cette approche : la formulation n’est plus vécue comme un point de départ mais comme un premier aboutissement, la politique ne saurait se réduire aux seules priorités qu’elle formule à un moment donné, les *“structures de mise en oeuvre”* leur sont inextricablement liées, leur déploiement est un processus itératif au sein duquel chaque bouclage correspond à un (re)formatage complet de la priorité... Comme pour les processus d’innovation, la notion de trajectoire est remplacée par celle de cheminement, un cheminement fait d’une succession de cycles qui, lorsqu’ils se bouclent, à la fois entraînent des irréversibilités à travers les équivalences qu’ils construisent, et permettent l’avancement : c’est dans l’action, dans les interactions entre parties prenantes que se façonne progressivement ce que la politique est dans les faits, les transformations qu’elle promeut. Le rôle de l’évaluation dans une telle approche c’est de faciliter, rendre possible les bouclages. Elle n’est donc ni *“summative”* ou *“ex-post”*, ni *“permanente”*, elle est *“périodique”*. Toujours en poursuivant le parallèle avec

les processus d'innovation, l'évaluation apparaît alors comme une modalité spécifique de coordination. En temps que telle, elle est confrontée à trois difficultés qu'on a illustré à travers le cas de la politique européenne de recherche. Comment faire en sorte que les intermédiaires mis en circulation qualifient la politique, rendent visible ce qu'elle produit, bref visualisent ce qu'elle est et ceux qu'elle tient ensemble? Pour qu'ils circulent effectivement, pour qu'ils soient repris par les "parties-prenantes", ils doivent être "crédibles" ce qui renvoie aux conditions mêmes de leur production, un point auxquelles les différentes formes d'institutionnalisation vécues en Europe ont toutes été attentives. Enfin on le sait, la mise en circulation ne se fait pas dans le vide, elle réclame une "machinerie", des procédures qui organisent les confrontations et suscitent les alliances nécessaires au bouclage. La question de ces forum hybrides ou ces arènes de dialogue reste aujourd'hui entière et oppose deux visions très différentes de l'évaluation : celle libérale de la délégation à des architectes professionnels, celle représentative (d'aucuns diraient "démocratique") inscrite dans les processus de la décision politique.

#### BIBLIOGRAPHIE

- Arvanitis R., M. Callon et B. Latour, Evaluation des politiques publiques de la recherche et de la technologie, La Documentation française, Paris, 1986
- Bach L., P. Cohendet, G. Lambert et M-J Ledoux, Les effets indirects des grands programmes de développement, in Callon M., P. Larédo et P. Mustar (eds), op. cit.
- Barré R. et P. Larédo, La gestion et l'évaluation des programmes, Ministère de la Recherche, Paris, 1985.
- Callon M., Is Science a Public Good, Science Technology and Human Values, vol19, n°4, 1994.
- Callon M., P. Larédo et V. Rabéharisoa, The Management and Evaluation of Technological Programs and the Dynamics of Techno-Economic Networks, Research Policy, vol21, n°3, 1992
- Callon M., P. Larédo et P. Mustar (eds), La gestion stratégique de la recherche et de la technologie, Economica, Paris, 1995
- Callon M. et A. Rip, Humains et non humains : morale d'une coexistence, in Theys J et B. kalaora (eds), La terre outragée, les experts sont formels, Editions Autrement Paris 1992
- Chen H.T, Theory driven Evaluations, Sage, London, 1990.
- CNER, L'évaluation de la recherche, réflexions et pratiques 1990-1993, La Documentation française, Paris, 1994
- Cronbach L.J. and al., Toward Reform of Program Evaluation, Jossey-Bass, San Francisco, 1980
- Duran P., E. Monnier et A. Smith, Evaluation à la française, Evaluation vol1, n°1, 1995
- Finne H., M. Levin and T. Nilssen, Trailing Research, A Model for Useful Program Evaluation, Evaluation vol1, n°1, 1995
- Georghiou L., K. Guy & al, Evaluation of the Alvey programme for Advanced

Information Technology, HMSO, London, 1991

Georghiou L. & al., The Impact and Utility of European Commission Research Programme Evaluation Reports, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1993.

Guba E.G. and Y.S. Lincoln, Fourht Generation Evaluation, Sage, London, 1989

Gusmao R. et Charvolin F., La politique française de la recherche communautaire, les leçons de la mise en oeuvre, Politiques et management public, vol13n°2, 1995

Husson J.P. et Y. Perez, L'après 1993, Nouvelle donne sur l'échiquier industriel européen, L'Harmattan, Paris, 1993.

Larédo P. Les Politiques Européennes de R&D au Milieu du Gué, in Sachwald F. ed, Les Défis de la Mondialisation, Innovation et Concurrence, Masson, Paris, 1994.

Larédo P., L'impact en France des programmes communautaires de recherche, Presses de l'Ecole des Mines, Paris 1995a.

Larédo P., Structural Effects of European research programmes, Scientometrics, n°6, 1995b.

Larédo P. et P. Mustar, Evaluation in France, the Guarantor Model, Research Evaluation, vol5, n°1, 1995

Larédo P. et P. Mustar, The Techno-Economic network, a Socio-Economic Approach to State Intervention in Innovation in Coombs R., A. Richards, P. Saviotti and V. Walsh (ed.), Technological Collaboration, Edward Elgar, Londres, 1996.

Latour B., La Science en Action, La Découverte, Paris 1989a

Latour B., Joliot: l'histoire et la physique mêlées, in M. Serres, Elements d'histoire des sciences, Bordas, Paris, 1989b

Ledoux M.J., Economic Evaluation of the Effects of the Brite/Euram Programmes on the European Industry, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1993.

Leeuw F, R.C. Rist and R.C. Sonnichsen, Can governments learn? Comparative perspectives in Evaluation and Organizational Learning, Transaction Publishers, New Brunswick, 1994.

Lester J.P. and A.J. Wilds, The Utilization of Public Policy Analysis : a Conceptual Framework, Evaluation and Program Planning 13, 1990

Leviton L. and E.F. Hughes, Research on the Utilization of Evaluation, A review and Synthesis, Evaluation Review, vol5, n°4, 1981.

Mauguin P., Using Contract Database for Evaluating the Dynamics of a technological Program, Scientometrics, vol 22 n°1, 1991

Mayne J, Utilizing Evaluation in Organizations : the Balancing Act, in Leeuw F, R.C. Rist and R.C. Sonnichsen, op. cit.

Monnier E., Evaluation de l'action des pouvoirs publics, Economica, Paris, 1987.

Nederhof A.J., Between Accomodation and Orchestration, The Implementation of the Science Policy Priority for Biotechnology in the Netherlands, Research Policy, vol 19, 1990

Radaelli C. & B. Dente, Evaluation Strategies and Analysis of the Policy Process, Evaluation vol2 n°1, 1996

Rip A. Contextual Transformation in Contemporary Science in Jamison A (ed) Keeping Science Straight. A Critical Look at the Assessment of Science and Technology, University of Gothenburg, 1988.

Rip A. and R. Hagendijk, Implementation of Science Policy Priorities, SPSG Concept

Paper n°2, London 1988.

Rist R.C., The Preconditions for Learning, Lessons from the Public Sector, in Leeuw F, R.C. Rist and R.C. Sonnichsen, op. cit.

Rossi P. and H. Freeman, Evaluation, a Systematic Approach, Sage, Newbury Park, 1990.

Shadish W.R., T.R. Cook and L.C. Leviton; Foundations of Program Evaluation : Theories of Practice, Sage, London, 1991.

Scriven M., The logic of Evaluation, Edgepress, Inverness, 1980

Van der Plat M., Beyond Technique, Issues in Evaluation for Empowerment, Evaluation vol1, N°1, 1995

Vinck D., Gestion stratégique et rôle des comités de programme, in Callon M., P. Larédo et P. Mustar (eds), op. cit.

Weiss C., Policy Research in the Context of Diffuse Decision Making, Rist R.C. ed, Policy Studies Review Annual, vol 6, Sage, Newbury Park, 1982.