



Séminaire du LEST du 10 avril 2000

**“ QUELLE RESPONSABILITE POUR LES EXPERTS ET LES
EVALUATEURS DANS L’ACTION PUBLIQUE ? ”**

Version Provisoire, Commentaires bienvenus

Gilles Massardier, Département de sciences politiques, Université Marmara
(Istanbul)/LEST (maruntarabya@superonline.com)

Eric Verdier, LEST-CNRS, Aix en Provence (verdier@univ-aix.fr)

*Dixième colloque international
de la Revue
POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC
Paris, jeudi 9 et vendredi 10 mars 2000*

INTRODUCTION

1. Un déplacement récent du débat sur la responsabilité des évaluateurs et des experts.

Parler de responsabilité en matière d'expertise et d'évaluation demande une grande prudence dans l'usage de ce terme. En effet, ironie du sort, ce terme a souvent été employé pour désigner les savants et les scientifiques qui daignaient sortir du champ clos d'une discipline (MacRae, 1976, p.19) pour faire profiter de leur savoir le reste de la société. Si bien que dans ce sens, la responsabilité signifie une manière d'assumer collectivement un savoir produit en catimini. Il s'opère aujourd'hui un déplacement dans le débat sur la responsabilité sociale de l'expertise : on passe d'une discussion sur le bien-fondé de la responsabilité participative, au sens de la participation aux activités de la "polis", notamment politiques (responsabilité "civique", Trepos, p. 45), à un questionnement sur la responsabilité des actes des experts.

C'est de cette dernière acception dont ce texte s'entretiendra.

Cependant, là encore, la notion de responsabilité reste polysémique lorsqu'on la confronte à l'intervention des experts :

- Soit on parle exclusivement de la responsabilité juridique (pénale, administrative) et dans ce cas elle ne laisse que peu de prise à l'expertise.

- Soit on élargit le concept la notion pour prendre en compte une capacité des experts à faire valoir leur connaissance pour maximiser ou, plus modestement, donner plus d'efficacité à l'action publique. Auquel cas, la responsabilité est définie au sens quasi managérial de l'efficacité par rapport à un objectif. La question devient alors : en quoi l'expert ou l'évaluateur se sent-il responsable de l'efficacité de son intervention par rapport aux objectifs (Feick, 1998) ?

- Soit, enfin, la responsabilité est celle de l'expert lui-même face à son savoir et face à la communauté où ce dernier est fabriqué (responsabilité éthique et professionnelle).

2. La responsabilité des experts/évaluateurs : un problème peu abordé.

Les travaux, qui se développent depuis très peu de temps d'ailleurs, sur l'évaluation et l'expertise dans les politiques publiques, n'abordent guère le problème de la responsabilité.

On peut rapidement classer la littérature sur l'expertise de la manière suivante¹ :

- Les travaux, d'origine essentiellement anglo-saxonne, qui s'intéressent aux modalités techniques de l'intervention experte vue comme aide à la décision (MacRae, Whittington, 1997 ; *Theory and decision*, 1993).

- Les travaux qui tentent de définir la part prise par les experts dans l'action publique et qui concluent à leur participation à un univers de sens controversé (CRESAL, 1993 ; Lacasse, 1995) et/ou à un nouveau mode de gouvernement par la connaissance dans le cadre d'une nouvelle mise en forme des politiques publiques que l'on peut nommer la gouvernance (Lavigotte Guérin, 1999 ; Smith, 1999 ; Verdier, 1996 ; Monnier, 1992). Il faut citer également dans cette catégorie les travaux sur le *technology assessment* où les divers types de connaissances, scientifiques et profanes (citoyennes et politiques), se rencontrent (Mironesco, 1997) ou sur l'intervention des usagers dans l'évaluation (Warin, 1993).

- Enfin, il y a les travaux qui tentent de construire une sociologie des experts et des modes d'articulation entre les savoir et pratiques des experts, notamment savants, et les milieux dans les lesquels ils s'insèrent, notamment l'administration et le politique (Roqueplo, 1997 ; Trepos, 1996 ; Massardier, 1996).

De sorte que, quasiment seuls les juristes, en France en tous les cas, s'attaquent frontalement au délicat problème de la responsabilité des experts et évaluateurs². Le rapport, récemment remis au Premier Ministre, sur le principe de précaution dans l'action des autorités publiques est révélateur de ce point de vue : il a été confié à un juriste spécialiste de la responsabilité et à un biologiste (Kourilsky, Viney, 2000).

¹ Les travaux cités dans cette typologie le sont pour exemples. Nous n'avons aucune prétention à l'exhaustivité.

² Il faudrait recenser les travaux effectués aux Etats-Unis où l'expertise est institutionnalisée et, à ce titre, où les contrats de recherche et d'expertise paraissent définir plus clairement qu'en Europe les cadres de leur participation et de leur responsabilité, y compris juridique. Rappelons pour exemple que la tradition américaine de l'évaluation est basée sur une juridiciarisation : le *General Accounting Office* peut citer à comparaître des acteurs des politiques publiques suite à une évaluation. Dans ce cas, normativité et évaluation vont de pair, renforcé par la même la responsabilité de l'évaluateur des politiques publiques.

3. Distinguer différents types d'intervention des experts et différentes manières de parler responsabilité.

La remarque précédente nous amène à une mise au point importante : les politiques publiques qui touchent aux risques majeurs (santé, environnement) sont des fenêtres d'entrée privilégiées pour la responsabilisation de toutes les parties prenantes à l'action publique. Nous serions aujourd'hui dans une deuxième ère de la société assurantielle, après celle de la prise en compte des risques sociaux (voir les travaux de François Ewald) : l'ère de la gestion des risques matériels et de santé collective, impliquant une haute dose de prévisibilité grâce à l'expertise scientifique. Sans vouloir fabriquer artificiellement une hiérarchie entre les types de politiques, les faits montrent que celles où des intérêts immédiats, notamment financiers, apparaissent, la responsabilisation devient un enjeu, expliquant ainsi le couplage entre responsabilisation et principe de précaution établi par les tribunaux et les observateurs (Kourilsky, Viney, 2000, pp. 152 à 207). De sorte que, dans ce cas de figure, c'est tout un système qu'il faut prendre en compte pour évoquer la responsabilité de l'expert : la dénonciation, la recherche de la faute et de la responsabilité et, enfin, le système assurantiel qui permet l'indemnisation.

Dans ce cadre, la responsabilité est posée en terme juridique. Cependant, nous verrons que le paradoxe de cette situation est le suivant : le principe de précaution dans les politiques de lutttes contre les risques majeurs renforce l'intervention de l'expert, ne serait-ce que pour la mise en œuvre de la veille des risques, et pour autant, aucun cadre normatif de responsabilisation de celui-ci n'est apparu, y compris dans la jurisprudence.

A l'inverse, dans le cas des politiques publiques moins exposées à des dommages d'ordre matériel ou corporel demandant réparation, le problème de la responsabilité apparaît tout autre. Pour le moment en tous les cas, le droit est absent de la réflexion et la responsabilité de l'évaluateur et de l'expert, dont la définition ne s'arrête plus au scientifique, se pose d'avantage en termes d'efficacité managériale et professionnelle.

Le statut de l'évaluateur et de l'expert dans l'action publique est donc ambigu, notamment dans leurs rapports au politique et à l'administratif, et pose par conséquent un vrai problème de définition de sa responsabilité (I et II). Ce statut laisse peu de prise à leur responsabilité juridique. Il semble nécessaire d'évoquer une institutionnalisation de l'expert en politique publique et d'organiser une responsabilité professionnelle (III).

1. Ambiguïté de la dénomination d'expert et d'évaluateur.

1.1. La polysémie du terme "expert" et la pluralité des situations d'expertise.

Construire une typologie des experts demande de s'arrêter sur les critères de leur différenciation.

Le premier peut être celui de l'autorité qui nomme l'expert. Il s'agit de la forme la plus traditionnelle de la responsabilité. Dans ce cas, il faut insister sur la nomination par un ministre soit en vue de l'intégration dans un cabinet, soit pour une mission de service public. Dans ces deux cas, la responsabilité est engagée : politique par défaut, voire défausse, dans le premier cas, juridique dans le second. Le deuxième critère peut être celui de la position par rapport à l'administration. Dans ce cas il faut distinguer les savants et consultants des administratifs. Enfin, un troisième critère peut intervenir : celui de la compétence mobilisée à savoir : la savante, consultante ou procédurale.

On peut alors déceler deux types d'experts dans l'action publique : ceux directement intégrés à la hiérarchie administrative ou gouvernementale, ceux extérieurs au système politico-administratif, dont les scientifiques et universitaires qui, tout en étant le plus souvent intégrés à la fonction publique, ne sauraient être confondus avec la première catégorie. Les critères de la nomination et de la position par rapport à l'administration gestionnaire de la politique semblent les plus discriminants en matière de responsabilité. Ces deux types seront ensuite déclinés en fonction du critère de la compétence mobilisée.

- L'intégration directe des experts dans la hiérarchie administrative et gouvernementale présente quatre cas de figures distincts.

* Des administratifs avec charge opérationnelle. Dans ce cas de figure, il s'agit de corps de l'Etat liés à une discipline scientifique. Ces administratifs se voient confier la définition et la mise en œuvre d'une politique publique au niveau central et déconcentré de l'Etat. Cependant, il est intéressant de noter que les controverses de la profession, souvent liées à des aspects scientifiques, sont tranchées ou, à tout le moins canalisées, par des scientifiques qui écrivent dans des revues professionnelles (lues par les membres du corps) et sont mobilisés pour des expertises ponctuelles ou dans des comités d'experts nationaux et internationaux. L'exemple typique de cette circulation d'expertise entre corps technique de l'Etat et un milieu d'experts qui lui est adossé, est l'espace des vétérinaires : le corps des vétérinaires de l'Etat entretient des rapports étroits avec les écoles des vétérinaires et leurs centres de recherche, notamment celle de Maisons-Alfort. Ces experts sont régulièrement

cités et lus par les vétérinaires des services de l'Etat (Massardier, Olive, 1997). Dans ce cas de figure, le recours à l'expert se fonde sur sa réputation et sa nomination est liée à la compétence scientifique reconnue par le corps technique. Cette expertise tient donc autant à une compétence savante qu'à la représentation d'un groupe professionnel. Mais, l'intérêt heuristique de ce cas repose sur la distinction entre d'un côté, les membres du corps, les vétérinaires de l'Etat, qui se voient appliquer, à ce titre, la responsabilité administrative et surtout pénale, et d'un autre côté les experts, universitaires et chercheurs, qui y échappent puisqu'ils n'agissent pas directement dans le cadre des missions de santé animale et de surveillance sanitaire. Leur responsabilité reste donc uniquement celle engagée face au milieu professionnel auquel ils appartiennent (sur un cas similaire mais ancien, cf. Massardier, 1996a, sur le corps des urbanistes dans les années 1930-1953).

* Des hauts fonctionnaires mandatés pour une expertise. C'est le cas classique pour les rapports au gouvernement. Dans ce cas, la compétence mobilisée est plutôt procédurale dans la mesure où l'expert mobilise à son tour de l'expertise. La responsabilité ici est d'ordre moral ; d'ailleurs, le choix du rapporteur est affaire de légitimité (des carrières administratives sont étalonnées par un rapport portant le nom du rédacteur comme le montre une figure de l'administration française comme Marceau Long ou encore, dans un autre registre, Join-Lambert).

* Des administratifs sans charge opérationnelle (chargé de mission Datar ou Commissariat Général au Plan). Au cours des années 1970 et 1980, se sont constitués des "pôles intellectuels" dans les administrations, notamment de mission. Issus des universités, éloignés des grands corps de l'Etat et bien souvent simples contractuels de l'Etat ou détachés de leur administration, ces administrateurs spécifiques sont en général dépourvus de tâches opérationnelles pour se consacrer à la seule production de discours sur les politiques publiques. Ils ont également pour caractéristique d'être relativement bien intégrés aux espaces de production des discours experts (consultants ou savant) et de publier dans les revues et des ouvrages collectifs scientifiques (voir par exemple pour la politique d'aménagement du territoire, les membres du "pôle intellectuel" de la Datar, Massardier, 1996). Dans ce cas de figure, la nomination est à la fois affaire de compétence experte et de réseau scientifico-politico-administratif. Ces experts, entre administration et savoir, ne se voient responsabilisés que d'une manière morale ou éthique par la "surveillance" de leurs écrits.

* Des scientifiques et universitaires membres des cabinets ministériels. Intégrés aux cabinets ministériels au nom de leurs compétences accumulées dans les comités d'experts, souvent universitaires, ces conseillers techniques sont intégrés directement dans la hiérarchie gouvernementale. Ils sont des experts politisés et, à ce titre, la responsabilité politique se rabat sur eux depuis la tendance à déresponsabiliser le politique (santé, environnement). Ils doivent leur responsabilisation à leur nomination par le politique.

* Les chargés de mission, organisateurs de projet d'action. Il s'agit là des cas où une autorité politique nationale ou locale nomme un expert, au nom de sa connaissance experte, pour l'accomplissement d'une mission. Ces cas de figure se multiplient et révèlent une évolution sensible du processus de nomination. Alors que très récemment encore, se trouvaient nommés des hauts fonctionnaires dans ces postes temporaires, une tendance marquée à puiser dans un vivier d'experts est notable, comme le montre l'exemple des politiques industrielles. Comme si, à l'instar de la transformation de ces politiques qui se décentralisent et ce détechnocratisent, l'Etat n'avait d'autre moyen de se maintenir dans le jeu qu'en déléguant la coordination de ces actions à des acteurs, dont la légitimité est experte et professionnelle, extérieurs au champ administratif (cf. § II.3.b). Ici, la légitimité de l'expert est hybride : politique pour la nomination, mais experte pour la connaissance. La responsabilité de son côté est juridique dans la mesure où le chargé de mission agit dans le cadre d'une mission de service public (responsabilité pénale et administrative), mais, comme nous le verrons (§ III), l'expertise n'est pas responsabilisée alors que l'action de ces experts est en grande partie axée vers et par l'espace socio-technique dont proviennent ces experts (Massardier, 1999).

- Les experts extérieurs au système politico-administratif représentent là encore trois cas de figures.

* Les deux premiers cas sont les consultants d'une part, et les scientifiques et universitaires d'autre part. Dans les deux cas, ils sont liés à l'administration par un contrat de gré à gré ou faisant suite à un appel d'offre. Leur nomination est là encore hybride dans la mesure où les procédures de gré à gré sont plus l'occasion de faire jouer les "relations paradigmatiques" (cf. II.3.b) entre le savant le politique et/ou l'administratif. La légitimité est à la fois experte et le fruit de relations anciennes avec le "commanditaire". Pour la procédure d'appel d'offre, le jugement est souvent celui des pairs et la légitimité penche plutôt du côté de la scientificité. Ceci étant dit, il faut distinguer l'expert du consultant en ce qu'ils n'évoluent pas toujours sur les mêmes marchés de la connaissance sur l'action publique et qu'ils ne vivent pas les mêmes enjeux. Leur responsabilité professionnelle n'est donc pas comparable : liée au champ scientifique pour les uns et à la concurrence sur un marché économique pour les autres (même si ce dernier point est très discutable dans la mesure où les experts savants chercheurs ou universitaires sont en concurrence sur le marché des subventions publiques ou des contrats privés). Quant à la responsabilité juridique, nous verrons plus loin que les contrats de

recherche ne l'évoque pas et qu'elle est, de fait, diluée dans un tissu complexe de relations qui empêche toute focalisation sur l'acte ou les dires d'un expert.

* Les représentants de lobbies et professions. Ici, l'expertise est le fruit cumulé d'une expérience et d'une légitimité acquise dans un espace ou un secteur social. L'Union Européenne, par exemple, instaure une forme originale de gouvernance en instituant comme experts des représentants de secteurs économiques ou de segments professionnels. Le simple fait de permettre à ces acteurs d'un secteur ou segment de partager leur expérience, dans des colloques ou autres lieux de partage de sens et de connaissances, les installe dans une reconnaissance mutuelle du rôle d'experts (Lavignote Gurérin, 1999). Dans ce sens, l'expertise ne repose pas sur une connaissance savante mais sur le fait d'appartenance. La responsabilité qui joue serait donc plutôt liée à cette appartenance, la surveillance des pairs du secteur d'où provient l'expert-représentant.

Si bien que, en dehors des cas où l'expert est directement intégré à la hiérarchie administrative (conseiller technique de cabinet ministériel par exemple et la mise en œuvre de la responsabilité pénale), la responsabilité juridique ne joue pas.

1.2. Les figures de l'évaluateur : de l'expert à la configuration d'acteurs de l'évaluation

“ L'évaluateur ” renvoyant directement à la figure de l'expert, il en résulte que, sous bien des aspects, les distinctions précédentes s'appliquent pour identifier les différents types et statuts d'évaluateurs, en particulier l'appartenance ou non au système politique et administratif. Il faut y ajouter dans le cas spécifique de l'évaluation, les clivages introduits par le type de méthode utilisée.

Le Savant et l'Administrateur : concurrence ou complémentarité des évaluateurs ?

En matière d'évaluation, l'appartenance au système politique et administratif trace une ligne de partage essentielle, notamment en France où l'Administration est classiquement structurée autour de corps d'experts. Pendant longtemps détentrice exclusive ou, du moins, se considérant comme telle, des capacités d'expertise, celle-ci a été portée à prétendre au leadership en matière d'évaluation, ce qui par la même occasion, rendait peu légitime l'évaluation portée par des experts externes : “ dans le cas français, plus un corps prétend avoir le monopole de l'expertise dans un examen déclaré ‘ technique ’, plus il éprouve de réticence devant une évaluation qui transgresserait ces codes ” (Leca, 1997, 10).

Le poids des grands corps ou des instances de contrôle (Inspections générales, Cour des Comptes) n'a d'ailleurs cessé de s'exercer depuis le début de l'institutionnalisation de l'évaluation en France, engagée par le décret pris par le gouvernement Rocard en 1990. Déjà en 1992, Monnier notait que les “ élites administratives ont réussi, même lorsque les textes fondateurs ne l'envisageaient pas explicitement, à occuper une place prépondérante au sein du dispositif français ... Ainsi, les structures réelles ou potentielles d'évaluation de politiques se retrouvent très liées à celles en charge traditionnellement du ‘ contrôle administratif ’, autrement dit les corps de contrôle ... ” (66). Cette configuration explique largement pourquoi la distinction entre contrôle et évaluation a émergé avec difficulté en France et, dans les représentations de nombre d'agents publics, reste loin d'être acquise.

Le développement de l'exigence d'évaluation, comme fondement d'une relégitimation de l'intervention publique dans une société en crise, a suscité la constitution, au sein des services d'études ministériels - souvent recomposés à cette occasion -, de structures expertes en évaluation, concurrentes souvent des inspections générales¹, et cherchant à promouvoir des démarches d'évaluation clairement distinctes des

¹ Pour en rester au domaine de la formation et de l'emploi, on insistera sur la création, à la fin des années quatre-vingt, de la Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) du Ministère de l'Education Nationale, en lieu et place du Service d'études, d'informatique et de statistiques (SEIS). L'anoblissement du service en direction d'administration centrale, sous le sceau de l'évaluation, est, paradoxe à la française, la ressource essentielle sur laquelle se sont appuyés les animateurs de cette instance, afin de lui conférer le maximum d'autonomie (et non pas d'indépendance comme il sied à des évaluateurs externes) nécessaire à la réalisation d'un exercice d'évaluation régulier. Au bout du compte, cette direction aura finalement été victime de son succès, sa communication trop “ libre ” ayant été le fait déclencheur d'une remise en ordre qui s'est soldée par la suppression de cette direction, fondue à l'occasion d'une restructuration des administrations centrales, dans une grande direction de la programmation et du développement (DPD) : la substitution du terme de “ programmation ” à celui d'“ évaluation ” étant en elle-même tout un symbole du caractère résistible de l'installation d'une évaluation interne autonome.

Sur les mêmes principes, le service d'études et de la statistique (SES) du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle s'est mué en 1992 en Direction de l'animation de la recherche, des études et de la statistique (DARES), avec en son sein la création d'une sous-direction de

opérations de contrôle : cette recherche d'autonomie, cohérente avec la démarche évaluative, a parfois engendré de fortes tensions avec le pouvoir politique pour aller jusqu'à mettre en jeu leur existence (cf. note 1 ci-dessous).

Mais en tout état de cause, leur adossement au corps des administrateurs de l'INSEE et institutionnellement à cet organisme prestigieux et reconnu, notamment pour ce qui est de l'évaluation macro-économique (cf. note 1), leur confère un poids important dans la structuration du milieu français de l'évaluation. Ainsi il est symptomatique qu'au sein de la toute jeune (1999) "Société française d'évaluation" (SFE), les directions ministérielles "expertes", chargées de l'évaluation, jouissent d'une influence non négligeable, d'autant qu'y comptent également des établissements publics d'études et de recherche (comme le CEE¹ et le CEREQ²) dont elles assurent la tutelle ou la co-tutelle et qui contribuent, dans une posture originale, au carrefour de la recherche, de la statistique et du conseil, à développer l'expertise et l'évaluation au sein de l'appareil public et pour ses partenaires (ces deux organismes trouvent leur origine dans la planification à la Française). Par contre, tout en n'étant pas absents puisque, par exemple, le président de la SFE est un professeur d'économie, par ailleurs rapporteur général d'un comité scientifique régional de l'évaluation, les universitaires, notamment économistes, étaient relativement peu nombreux lors de la création de cette société.

Cette construction "à la Française"³ de capacités d'évaluation internes à l'Administration, dessinant une frontière instable entre les services d'étude, à la recherche constante de leur autonomie, et les corps de contrôle, soucieux de maintenir leur prestige et leurs compétences, est inséparable du fait que l'institutionnalisation de l'évaluation résulte d'une action volontariste de l'Etat central. Aussi produit-elle des effets contradictoires, du moins dans l'immédiat :

- à court terme, elle entretient des clivages classiques entre le "savant" et "l'administrateur". D'un côté, elle conforte la distanciation de l'Université à l'égard de l'exercice d'évaluation ; celle-ci sera d'autant plus portée à considérer que cet exercice ne saurait relever de la recherche scientifique qu'elle se sentira en position de faiblesse vis à vis de l'expertise de l'Administration en ce domaine. De l'autre, elle favorisera la reproduction de l'auto-suffisance qui a classiquement caractérisé les élites administratives françaises, issues des grandes écoles (Wagner et Wollmann, 1986, 227), et pour lesquelles l'évaluation tend(ait) à être une chose trop sérieuse pour être confiée à des universitaires "irresponsables"⁴. Dans le cadre de l'évaluation interne, les principes classiques de la responsabilité administrative et managériale sont censés s'appliquer, avec toutefois cette difficulté tenant au fait que ces évaluateurs internes ont souvent été impliqués, à la demande des instances politiques, dans la validation technique de la décision ("évaluation ex ante") : à qui appartient la décision ? L'évaluateur ne tend-il pas à être juge et partie, en contradiction avec le principe de séparation de l'exercice d'évaluation et du processus de décision ?

- à moyen terme, le développement constant des relations entre les services d'études ministériels et les milieux de la recherche, confortées par des appels d'offres où l'évaluation prend régulièrement une place importante, et relayées par les centres d'études et de recherche dont ils assurent la tutelle, construit un "espace intermédiaire" où les clivages classiques s'atténuent au profit d'un continuum subtil entre l'évaluateur externe, l'universitaire, et l'évaluateur interne, le service d'études, qui par delà leurs appartenances institutionnelles respectives, constituent progressivement un même milieu professionnel de l'évaluation, soucieux de stabiliser une autonomie reconnue à l'égard des administrations de gestion et du pouvoir politique. Ces échanges, stabilisés dans une "doctrine française" de l'évaluation, pourraient être propices à l'instauration progressive d'une responsabilisation professionnelle, à défaut d'une responsabilité juridique, des évaluateurs.

Les objectifs de la Société française d'évaluation en témoignent : reconnaissant "la valeur des principes suivants - clarté des rapports entre les commanditaires et les évaluateurs, transparence des méthodes, impartialité du jugement évaluatif -, (...) la SFE veut être un lieu de rencontre, de débat et de formation, ouvert

l'évaluation. La confiance et la réputation dont jouit cette administration lui a permis de traverser les difficultés résultant fatalement de la réalisation régulière d'études évaluatives de sujet aussi sensibles que l'efficacité des aides à l'emploi.

Il faut souligner que ces deux directions ont cherché à conforter leur autonomie par l'excellence de leur expertise, résultant d'une double reconnaissance, auprès tant du système politico-administratif que de la "communauté scientifique". Cette construction institutionnelle, sur le modèle de la réputation, emprunte largement à celui de l'INSEE qui, à la fin des années soixante-dix a eu à conforter son autonomie, sous l'égide d'une personnalité aussi incontestable qu'Edmond Malinvaud dans les deux registres évoqués (voir Fourquet, 1983). La DARES comme l'ex-DEP ont été dirigées par des administrateurs de l'INSEE dont la réputation scientifique n'était plus à faire.

¹ Centre d'études de l'Emploi

² Centre d'études et de recherches sur les qualifications

³ Voir Lacasse 1996 pour ce qui est du Canada

⁴ "Le 'scientifique' parle de son 'point de vue' et il est de plein droit 'critique', personne n'est en droit de lui demander des comptes, même s'il est payé par l'Etat, telle est la modeste grandeur de la démocratie libérale. Il dit ce que bon lui semble et n'est jugé que par ses pairs" (Leca, 1997, 8).

à l'ensemble des commanditaires et utilisateurs de l'évaluation, agents publics, élus ou porte-parole de la société civile d'une part, chercheurs, universitaires, consultants et autres professionnels de l'évaluation d'autre part ...". Dans le cas français, cette convergence est favorisée par une sorte "d'aggiornamento méthodologique".

Les méthodes : coordonnateurs des acteurs de l'évaluation

Les choix de méthode relèvent de véritables paradigmes qui contribuent très largement à ordonner la configuration d'acteurs qui va construire l'évaluation. En l'occurrence, la puissance de ces outils est telle que l'on est conduit à les qualifier, à l'instar de Callon (1991), "d'acteurs non humains" sur lesquels repose l'essentiel de la charge de la coordination.

L'évaluation d'inspiration expérimentaliste, prédominante en Amérique du Nord, cherche à établir des relations causales simples et stables afin de mesurer les effets propres d'une intervention publique (voir à ce sujet le rapport Deleau 1987). Dans l'application de ce paradigme de référence, repris des sciences exactes, la mise en œuvre de la bonne méthodologie est conditionnée par le choix d'un bon "évaluateur", dont la figure se confond avec celle de l'expert chargé de l'étude d'évaluation. La responsabilité du commanditaire consiste à choisir l'expert compétent, ce dernier devant vérifier qu'il pourra disposer des informations nécessaires au traitement des questions posées, selon la "bonne méthodologie".

Ainsi que le font ressortir Lascoumes et Setbon (1996), le dispositif français d'évaluation, mis en place au début des années quatre-vingt-dix, privilégie une "évaluation pluraliste" : d'*outil*, la méthode se mue en *processus* afin de "catalyser la coopération entre des acteurs publics [et privés] autonomes engagés dans une même action" (Leca, 1997). L'acteur "humain" principal est collectif ; il s'agit d'"une instance d'évaluation pluraliste", à savoir "une assemblée formée selon les besoins de la représentation politique à partir d'acteurs possédant des capacités d'expertise contrastées" (Lascoumes et Setbon, 1996) ; pour autant, dès lors que les chargés d'évaluation ont été sélectionnés, la méthodologie n'est pas arrêtée, ou du moins stabilisée, contrairement à ce qui prévaut avec "l'évaluation expérimentaliste". Elle est une création collective qui résultera des interactions entre l'instance d'évaluation, le "régulateur scientifique" (le Conseil scientifique de l'évaluation au niveau national, une instance équivalente au niveau régional) et les chargés de l'étude d'évaluation. Dans ce cas de figure, c'est un "ensemble-expert" (Leca, 1997, 14), reliant une multiplicité d'acteurs, qui prend en charge la réalisation concrète de l'évaluation en vue de produire des apprentissages collectifs¹.

L'évaluation du titre III de la loi quinquennale sur l'emploi, qui augmente sensiblement les compétences des Régions en matière de formation professionnelle des jeunes (voir Lamanthe, Verdier 1999), illustre bien la complexité de la configuration. L'évaluation est confiée, de par l'article 53 du texte, au "comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Il est assisté dans cette tâche par des experts nommés par arrêté ministériel et s'appuie sur des évaluations réalisées par les comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi ... Il publie tous les trois ans un rapport sur son activité, transmis au Parlement, au Conseil National de la Formation Professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, aux conseils régionaux et aux comités".

Concrètement, cette instance quadripartite, placée auprès du Premier Ministre, qu'est le comité de coordination - en sont membres des représentants des conseils régionaux (majoritaires), des organisations patronales et syndicales, des administrations de l'Etat, la présidence étant assurée par un élu régional - a constitué un comité de pilotage de l'évaluation composé de représentants des différents collèges ainsi que des experts nommés par le ministre. Ce dernier a déterminé le champ de l'évaluation après de délicates discussions avec l'Association Nationale des élus régionaux (ANER), soucieuse de ne pas voir le niveau national empiéter sur ses nouvelles prérogatives. En interaction avec le maître d'œuvre de l'étude d'évaluation, en l'occurrence le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), ce comité de pilotage a arrêté un cahier des charges des investigations de terrain et de leur restitution ; sur cette base âprement négociée (Montricher, 1997), le CEREQ a coordonné les travaux d'un ensemble d'experts, universitaires et consultants privés, dont il a réalisé une synthèse, sur la base de laquelle le Comité de Coordination a rédigé son propre rapport d'évaluation.

L'ensemble de la démarche représente bien une construction socio-politique en forme de succession de choix qui sont "le produit du système d'action constitué par l'instance d'évaluation" (Lascoumes, Setbon, 1997, 14). De cette complexité institutionnelle, il résulte que l'imputation d'une responsabilité est très délicate, bien plus que dans le cadre d'une évaluation d'inspiration expérimentaliste où commanditaire et "évaluateur", non seulement sont plus facilement identifiables mais en outre pourront régler l'essentiel de leurs rapports par

¹On est amené à parler de dispositif d'évaluation comme "système de relations à établir dans le cadre de l'évaluation entre ses différents acteurs et participants : commanditaires, protagonistes de la politique à évaluer, groupe de suivi ou de pilotage, instance d'évaluation, chercheurs et chargés d'étude, sans oublier, le cas échéant, l'instance de régulation scientifique" (Conseil scientifique de l'évaluation, 1996, 28).

la voie contractuelle et donc se référer au juge administratif en cas de désaccord sur la pertinence des travaux réalisés et donc la recevabilité de l'étude.

2. Le statut ambigu de l'expert et de l'évaluateur dans l'action publique. Gouvernance, expertise/évaluation, responsabilité.

Il est maintenant devenu un lieu commun de lire l'action publique en terme de complexité et d'horizontalité. Nous appellerons gouvernance ce phénomène, à la fois par convenance et par proximité avec les éléments que nous allons aborder, au sens d'un ensemble de techniques de négociations entre acteurs multiples de l'action publique dont la mise en œuvre correspond à l'objectif de produire du sens cognitif partagé et une "raison pour agir" (Le Gales, 1999). Cette notion a l'avantage de correspondre aux caractéristiques de l'intervention des experts et des évaluateurs :

- l'évaluation est de plus en plus souvent une procédure pluraliste (d'autant plus en France ; cf. Kessler, 1998) et correspond à un mode de régulation entre les acteurs divers d'une politique tout autant qu'à un mode de rationalisation de type coût/avantage (sur l'évaluation des politiques locales régionales, voir par exemple J. Fontaine, 1996) ; l'expert n'étant alors qu'un des acteurs de cette procédure ;

- l'évaluation est une procédure qui se construit en se faisant, aussi bien en ce qui concerne les étapes procédurales qu'en matière d'objectifs ou encore en matière de fabrication de l'argumentation des acteurs, dont celle des experts ;

- il en est de même avec l'expertise qui, en dehors de l'action d'évaluer, s'inscrit – elle-aussi dans un *bargaining* complexe. Le schéma de l'aide à la décision, qui pourrait simplifier l'explication du rôle des experts et évaluateurs, et donc de leur responsabilité (un décideur politique responsable fait appel au service contractuel d'un expert), ne peut s'appliquer que très rarement en la matière ; le fonctionnement de l'Union Européenne étant le cas le plus flagrant d'un usage stratégique de l'expertise comme outil de négociation horizontale dans "l'espace européen d'action publique" (Lavigotte Guérin, 1999).

Ce paragraphe veut interroger la responsabilité des évaluateurs et des experts au regard des phénomènes de dilution du sens, de l'appropriation multiple de la connaissance experte, de l'interdépendance des experts et évaluateurs dans les réseaux d'action publique. Ces éléments vont à l'encontre d'une clarification de leur responsabilité (soit juridique soit managériale) qui n'est d'ailleurs pas posée par les conventions qui autorisent les experts et évaluateurs à intervenir (lorsqu'il y en a).

La typologie des évaluateurs et experts montrent essentiellement deux caractéristiques de notre objet :

- La pluralité des situations rencontrées qui conduit à poser le problème de la responsabilité des experts de façon différenciée et très éclatée.

- L'identification d'un dommage expressément attaché à la présence d'une expertise demeure, en l'état actuel des pratiques, une fiction juridique. En effet, il est peu loisible de construire une causalité claire entre une décision publique et l'impact d'une politique. Dit autrement, il est difficile d'établir une relation directe entre un acte d'expertise et les retombées d'une politique, relation qui permettrait de responsabiliser juridiquement et managérialement le dit expert (cas de l'obéissance hiérarchique, cas d'un contrat de recherche et d'évaluation dessinant précisément des responsabilités par exemple).

- Il est difficile d'isoler le pouvoir d'un expert et d'un évaluateur, opération qui permettrait pourtant d'appliquer une définition de la responsabilité liée au fait de "rendre des comptes" (proche de la notion anglo-saxonne d'*accountability*).

De fait, trois éléments viennent brouiller de tels ordonnancements : l'hiatus entre le gouvernement des représentants et le gouvernement des experts (§a.), l'usage souvent très "sociétal" de l'expertise - c'est-à-dire le fait que l'expertise devienne un mode de gouvernement du pluralisme et de la complexité sociale -, et le fait que les experts et les évaluateurs sont informels (§b. et §c.).

2.1. L'apparition de gouvernants (experts hors et dans évaluations) provenant d'un système parallèle à celui de la démocratie représentative et au système politico-administratif classique.

Le gouvernement des élus et le gouvernement des experts : un hiatus qui évacue la responsabilité politique classique ?

L'intervention de ce nouveau type de gouvernants que sont les experts dans l'action publique devient un défi pour la démocratie représentative. Ce défi est à mettre en relation directe avec le phénomène de déresponsabilisation des gouvernants politiques.

Le phénomène ici relaté est celui de l'apparition ou, plus exactement du renforcement, d'une légitimité pour l'accès au processus décisionnel : la compétence experte. Or, cette compétence et ses détenteurs ne s'inscrivent pas dans la logique de la représentation classique : de fait les experts ne sont pas élus. Si bien que deux systèmes de légitimité et d'accès au gouvernement s'articulent aujourd'hui dans les démocraties modernes. Ils s'articulent dans les faits, nous l'avons vu, mais leurs rapports restent ambigus, y compris en terme de répartition de leurs responsabilités respectives.

D'une part, on a le gouvernement des représentants, c'est-à-dire d'un côté les gouvernements élus qui émanent des majorités, et d'un autre côté les représentants des groupes et secteurs sociaux qui formulent leurs demandes par le biais des canaux d'accès traditionnels. La légitimité du système repose sur le vote arbitral des citoyens et leur engagement militant dans les structures de représentation¹.

D'autre part, émerge et s'installe un gouvernement des experts, en dehors de toute médiation par le système représentatif. Sa légitimité, à savoir la compétence, se construit dans des espaces professionnels relativement autonomes et est le fruit à la fois d'un processus de reconnaissance professionnelle entre pairs (savants et/ou consultants) et de stratégies d'"intéressement" (Callon, 1986) des autorités publiques à cette compétence experte (Massardier, 1996, 1997). Si bien que l'expert est doublement sélectionné : par ses pairs et par les "commanditaires" (qu'il s'agisse d'une cooptation ou d'un intéressement).

Deux points qui caractérisent l'ambiguïté de l'articulation entre le gouvernement des représentants et celui des experts : la cumulativité de l'irresponsabilité et le non partage des responsabilités.

Premièrement l'irresponsabilité dans les deux systèmes est cumulative. D'un côté, nous en analyserons plus loin les raisons (cf.III.1), la responsabilité juridique du gouvernement des experts n'est pas encore à l'ordre du jour et, de plus, le système de production du savoir expert et sa dilution dans les réseaux d'action publique rend difficile l'isolement de la responsabilité de l'expert (cf.I.2). D'un autre côté, le gouvernement des représentants subit une transformation assez profonde de son système de responsabilité (Beaud, Blanquer, 1999) et, paradoxalement, il se défausse sur une catégorie particulière d'experts : les membres des cabinets ministériels (ou, et cela ne concerne pas notre objet, sur les responsables administratifs de premier plan). De fait, comme le montre la pratique constitutionnelle et un certain nombre d'"affaires" récentes (sang contaminé notamment), le politique tend à s'affranchir de sa responsabilité de gouvernant.

D'abord, dans les démocraties occidentales, le XXème siècle a vu se transformer profondément la responsabilité politique. Le phénomène bien connu des étudiants de droit constitutionnel du passage d'une séparation des pouvoirs entre législatif et exécutif à une séparation politique entre majorité et opposition, a fait tomber en désuétude les procédures de mise en cause de la responsabilité des gouvernements (motion de censure). A cela, il faut ajouter une autre transformation de la pratique constitutionnelle : la responsabilité individuelle, qu'elle soit politique ou pénale, des ministres n'est plus de mise, au-delà de leur décision de démissionner, sauf les cas où la "justice politique" (haute cours de justice) est saisie pour les actes qui ont "un rapport direct avec la conduite des affaires de l'Etat" selon l'expression de la Cour de cassation (Degoffe, 1999 ; Rosetto, 1999). Parallèlement à ces processus rapidement rappelés, il en est un qui touche directement notre problème : il s'agit de la tendance grandissante au transfert de la responsabilité du ministre vers ses proches subordonnés (Beaud, 1999). C'est ainsi que les experts directement inclus dans la hiérarchie gouvernementale (les cabinets ministériels) en tant que conseillers techniques, peuvent se voir responsabilisés, en démissionnant pour servir de paratonnerre au politique qui ne se voit plus appliquer la règle de sa "responsabilité pour fait de son administration". Il s'agit donc en fait d'une responsabilité défaussée, que l'on pourrait dire négative, d'une catégorie spécifique d'experts, à savoir ceux qui ont politisé leur expertise en l'engageant dans l'action gouvernementale. L'expert serait dans ce cas plus un "fusible" que véritablement responsabilisé.

Deuxièmement, le partage des responsabilités est un impensé des relations actuelles entre les deux types de gouvernement (aussi bien juridiquement qu'en terme de répartition des compétences). Il est possible de s'apercevoir de ce manquement à travers les lois qui défèrent aux experts évaluateurs le "devoir d'évaluation" (pour reprendre les termes de la circulaire Rocard de 1989) et à travers les cas où les experts s'incrustent dans l'action publique en train de se faire.

Des tentatives pour sortir de l'hiatus entre les deux types de gouvernement.

Il existe cependant des tentatives pour sortir à la fois de la cumulativité de l'irresponsabilité des deux types de gouvernement et du non partage des responsabilités entre eux. Il émerge en effet des tentatives de

¹ Sachant que nous simplifions et idéalisons à outrance le schéma. Les travaux de B. Manin et P. Rosanvallon demandent bien entendu de nuancer et de désenchanter ce schéma.

conciliation entre d'une part la démocratie représentative, le gouvernement des experts et la démocratie d'opinion (autre intervenant très peu responsable dans les controverses de l'action publique). Ces tentatives engagent la responsabilité - si l'on peut dire - dans une voie nouvelle. Il s'agit d'une responsabilité décrochée des liens institutionnels formels classiques et engagée dans un dialogue civique propice au "face to face accountability", rejoignant ainsi des conceptions managériales récentes de la responsabilité (Day, Klein, 1987).

Le *technology assessment* classique (Mironesco, 1997). Né aux Etats Unis sur une volonté du pouvoir législatif de contrôler les informations scientifiques et d'évaluer la technologie, le *Technology Assessment* se donne pour objectif de re-hiérarchiser les relations entre le politique et le scientifique. Il s'agit de mettre au service des parlements des outils de jugement scientifique afin de sortir du schéma où, au contraire, le politique délègue le jugement scientifique. Au Congrès américain, une instance composée de scientifiques rend des rapports pour aider à "l'identification et à la prise en compte des impacts actuels et probables des applications technologiques" (*Technology Assessment Act*, 1972). Arbitré par des procédures de saisine par les commissions du Congrès, le dialogue entre les scientifiques et le politique réincorpore le schéma de la démocratie représentative classique : les scientifiques se trouvent au service des élus, même si depuis 1972 ils ont acquis une autonomie réelle, dans les nominations notamment. Quoiqu'il en soit, le *Technology Assessment* ne laisse aucune ambiguïté sur la responsabilité du gouvernement des représentants.

Les commissions ou conférences de consensus et les sondages délibératifs. Dans les deux cas, il s'agit de rassembler, dans une relation de face à face, les connaissances sociales disponibles sur une question publique émergente (souvent liée au progrès technologique mais pas seulement, puisqu'il existe des expériences concernant le système pénitentiaire en Grande-Bretagne). Citoyens, associations mobilisées par le problème, représentants et experts, délibèrent grâce à une procédure précise d'échange de connaissances et d'arguments. Ces technologies de gouvernance ont le mérite, là encore, de poser clairement la responsabilité du politique : c'est lui qui se trouve à l'instigation du processus de consultation, les rôles sont clairement partagés, le politique est clairement identifié comme le "décideur" en dernier ressort. L'avantage de ce type de démocratie plus directe, que l'on pourrait appeler processuelle, est de réintroduire la responsabilité politique grâce à une procédure de gouvernance (lieu, procédure et termes d'une négociation) où, comme l'entend la définition de la gouvernance donnée plus haut, le politique retrouve une place prépondérante et une responsabilité identifiable, tout en permettant un échange horizontal entre les connaissances disponibles sur un problème public, dont les connaissances expertes. De même, la parole de l'expert est identifiée car émise dans un lieu selon des règles de délivrance de la parole et publicisée comme telle (voir les expériences récentes en France sur les OGM et les expériences plus nombreuses aux Etats-Unis - Papadopoulos, 1998 a, pp. 279 et s., et 1998b ; Fishkin, 1991, 1995).

Après avoir vu combien les deux formes modernes de gouvernement se trouvent, pour le moment, en panne de responsabilité, il faut maintenant se pencher sur l'expertise et l'évaluation comme modes de gouvernance. Le constat que nous en tirons renforce le précédant.

2.2. La gouvernance par l'évaluation et les modes d'exercice de la responsabilité politique

La situation peut apparaître paradoxale : en soi, l'exercice de la responsabilité politique dans une démocratie trace les contours d'un espace dans lequel l'évaluation trouve à la fois matière et légitimité à se déployer. Or dans les faits, la compatibilité des registres techniques et politiques s'avère très délicate.

Responsabilité, légitimité politiques et évaluation

L'évaluation et les responsabilités en la matière sont nécessairement encadrées dans les modes d'exercice de la responsabilité politique. Pour tout gouvernant, "la responsabilité est le passif qui vient équilibrer l'actif de tout pouvoir" qui lui-même "a toujours une double dimension, proportionnelle l'une à l'autre : le droit d'agir, le devoir d'en rendre compte" (Beaud, Blanquer, 1999, 10). Cette obligation constitutionnelle de rendre des comptes publiquement est donc un fondement de l'exercice démocratique des responsabilités du pouvoir exécutif. Dans un monde où la complexité de l'action publique rend beaucoup plus complexe l'analyse et a fortiori l'imputabilité des effets d'une action publique, l'évaluation est la forme cognitive et institutionnelle de cette "accountability", sans laquelle il n'est pas de pouvoir qui puisse être contrôlé par le souverain. Bien plus que la légalité de l'action, ce qui est en jeu dans "l'accountability" et donc dans l'évaluation, c'est la légitimité du pouvoir de gouverner, qui doit être en permanence réassurée, au risque de s'exposer à une perte de crédibilité, quand "l'immunité devient la règle" (Coicaud, 1999, 102). Se soumettre à ce principe s'inscrit dans des règles qui "sont d'une autre nature que celles que le droit peut prescrire [puisqu'elles] relèvent de la déontologie politique" (Avril, 1999, 86).

Cet accent mis sur la déontologie conduit à penser l'évaluation, à l'instar de la responsabilité (Hastings, 1999, 120), "comme une expérience éthique". Cette exigence est sensiblement renforcée en France

par la faiblesse du Parlement qui fait que d'une manière générale, "l'obligation de s'expliquer et de rendre compte publiquement se réalise de manière insatisfaisante" (Beaud, Blanquer, 1999, 11) et que par voie de conséquence, malgré la création d'un office parlementaire, la capacité d'une évaluation autonome à l'égard de l'exécutif n'est pas soutenue par la pratique politique. Dès lors, ce n'est pas la mise en jeu de la responsabilité politique, appuyée sur "le principe du contradictoire politique", qui sous-tend les activités d'évaluation, mais le bon vouloir des gouvernants. Le décret de 1990 qui crée le Conseil scientifique de l'évaluation et le Comité interministériel de l'évaluation relève de ce type de démarche. Sa concrétisation, au demeurant en demi-teinte (voir ci-dessous), dépend ensuite de l'engagement constant des ministres, de leurs administrations à soutenir volontairement cette obligation "morale" de rendre des comptes : "l'Administration introduite dans la connaissance comme *partenaire égal*, perd sa possibilité de la contrôler, comme au temps où elle n'était *que* la cliente des experts ou de la monopoliser comme au temps où elle exerçait un monopole de l'expertise" (Leca, 1997, 16). La vigueur des processus d'évaluation, pour l'essentiel d'origine ministérielle dans le dispositif français, exige beaucoup d'abnégation de la part du décideur pour s'exposer dans des démarches évaluatives dont la maîtrise lui échappera, sachant que selon la conception de "l'auto-évaluation" qui prévaut traditionnellement dans l'Administration française, "seule l'autorité responsable de l'action publique devrait avoir le droit de valider et publier une évaluation" (Leca, 1997, 10). En outre, la temporalité d'une "évaluation pluraliste" risque fort d'être décalée vis à vis du fonctionnement à l'urgence qui prédomine dans la construction de l'action publique.

De plus, compte tenu de la faiblesse des initiatives parlementaires en la matière, cette organisation de l'évaluation transfère, au moins pour partie, la responsabilité politique de cette obligation sur les évaluateurs internes à l'Administration - les services d'études ministériels - en quête permanente, dans cette perspective, d'une autonomie indispensable, et plus largement sur l'ensemble des experts en charge de l'évaluation. Son développement condense en lui-même "cette exigence de légitimité et de responsabilité de nos gouvernants" (Monnier, 1992, 67), dont la réalisation est de facto remise dans les mains des configurations complexes chargées de déployer "l'évaluation pluraliste à la Française". D'une certaine manière, la construction institutionnelle de cette dernière, que systématise le "petit guide de l'évaluation des politiques publiques" (CSE, 1996), joue le rôle d'un code de bonne conduite pour chaque partie prenante, de nature à reconstituer ou à simuler (selon l'optimisme de l'analyste !), dans le processus et la méthode d'évaluation, "le principe du contradictoire politique" qui échappe partiellement au Parlement.

L'évaluation pluraliste : un outil privilégié de la bonne gouvernance ?

Dans un tel contexte "d'irresponsabilisation politique", il n'est pas anodin que la loi soit souvent conduite à rappeler le principe de l'évaluation, comme si cela n'allait pas de soi au regard du droit commun, et à prévoir un dispositif spécifique pour conduire cet exercice. Tel est le cas pour la formation professionnelle des jeunes avec l'article 53 de la loi quinquennale sur l'emploi, qui implique explicitement des experts extérieurs dans la conduite de l'évaluation.

Le dispositif d'évaluation tente de prendre en compte la configuration d'acteurs, particulièrement protéiforme, qui sous-tend la réalisation de ce texte "décentralisateur" qui transfère des compétences de l'Etat à la Région : il implique dans la mise en œuvre de cette nouvelle action publique non seulement le tripartisme habituel en matière sociale et plus particulièrement en matière de formation continue (Mériaux, 1999) mais aussi les 26 Conseils régionaux.

D'où le choix de confier à une instance "quadripartite" le soin d'appliquer les dispositions en matière d'évaluation, même si elle relève plus du forum que d'une instance délibérative. De facto, elle délègue l'élaboration du jugement d'évaluation à une instance ad hoc - i.e. "le comité de pilotage" - qui le construit au travers d'interactions multiples avec le maître d'œuvre technique de l'étude d'évaluation (le CEREQ). Ce couple a focalisé la première phase de l'évaluation sur les conditions d'élaboration et de mise en œuvre de la cohérence des systèmes régionaux et locaux de formation professionnelle et les incidences de la loi quinquennale sur le changement des modes de coordination entre les acteurs" (de Montricher, 1997). De la sorte, les fonctions suivantes ont été tenues par l'évaluation : stabilisation des institutions, information sur les enjeux de l'action publique, création de valeurs communes (objectifs de l'action), création d'images (ce que font les régions), explicitation des problèmes (ibid. 20).

Ce processus et ces résultats illustrent bien la délégation de responsabilité politique au "système d'experts" et l'importance des enjeux en terme de gouvernance, en l'occurrence pour les politiques régionales de formation des jeunes : "l'évaluation devient un outil qui facilite la recomposition des systèmes d'acteurs, et surtout des représentations sociales de l'action publique. Elle se transforme en un processus socio-politique impliquant des phénomènes d'apprentissage" (Faure, Smith, 1997, 108) qui pourront aller jusqu'à modifier la hiérarchie des objectifs de la politique publique ou en révéler des objectifs latents (CSE, 1996). Plutôt qu'un équivalent du marché pour les activités publiques, l'évaluation est ainsi conçue comme une démarche similaire à la "fonction de production de savoirs" identifiée dans les entreprises (Midler, 1993) pour sous-tendre les processus d'apprentissage. En l'occurrence, ces derniers reposent beaucoup plus que dans la sphère privée sur l'intégration, par chacun de ses protagonistes, d'une déontologie indispensable à la coopération des acteurs : ainsi paradoxalement, pour être efficace, cette délégation de responsabilité politique appelle la construction

d'une " zone d'autonomie vis à vis des autres systèmes (politique et politico-administratif) auxquels elle apporte de l'information. Sinon elle devient dans son fonctionnement même (et non pas seulement dans ses usages ultérieurs) partie de l'évaluation politique¹ et des manipulations propres à celle-ci que ses stratégies ne peuvent que pratiquer, quelles que soient leur moralité et leur bonne volonté " (Leca, 1997, 15).

Cette question du rapport entre l'autorité politique et le processus d'évaluation est essentielle. L'absence ou l'insuffisance d'autonomie ne manquerait pas de déstabiliser une démarche évaluative qui " se caractérise par la recherche d'une synergie entre une exigence de qualité scientifique et des finalités de régulation et d'apprentissage social par la connaissance " (Lascoumes, Setbon, 1997, 40). Selon qu'elle réussit ou non, cette alchimie délicate contribue fortement à expliquer les différences sensibles, d'une région à l'autre, de la portée de l'évaluation, pourtant appliquée à des objets et des processus similaires, par exemple des actions, inscrites au contrat de Plan, en faveur de la formation professionnelle.

Dans un cas (extrait d'un rapport sur le processus d'évaluation co-rédigé par l'auteur de ces lignes), " les finalités sont complexes et le plus souvent ne sont pas transparentes. Force est de constater que les mécanismes [d'évaluation] se sont grippés dès lors que ces difficultés sont venues sur la table ", du fait de l'absence de légitimité suffisante de l'exercice d'évaluation qui a conduit l'instance politique à intervenir constamment pour influencer sur le travail d'étude lui-même, au point d'en diminuer irrémédiablement la portée technique et politique. Il est manifeste que l'exécutif régional confondait allègrement " l'évaluation politique discrétionnaire " avec " l'évaluation de politique publique " soumise à une déontologie rigoureuse. Ce cas illustre la suspicion qui pèse sur les experts du processus d'évaluation, à savoir " dépouiller l' élu d'une compétence constitutionnelle d'évaluation politique dont lui seul, à juste titre, s'estime investi " (Leca, 1997,13).

Précisément, l'autre Région, du fait d'une procédure très précise et progressive, débouchant in fine sur une réintroduction des conclusions de l'étude technique dans le débat politique, sous la forme d'une double intervention de l'instance de régulation scientifique et des chargés de l'étude d'évaluation² en séance plénière du Conseil régional, a pu éviter ces dérives. Cela ne signifie pas que l'évaluation soit en ce cas exempte de difficultés, comme en témoigne l'extrait d'une correspondance d'un membre de l'instance de régulation scientifique avec le chargé d'évaluation : " nous sommes dans une situation embarrassante que nous avons déjà connue lors de la première évaluation. Disposant d'une étude en vue de l'évaluation, les instances qui vont devoir se prononcer (Comité [scientifique], CESR) le feront dans une période " molle " entre un travail d'expert et un jugement supposé être porté en Assemblée plénière sur cette politique, mais sans que soit mené ce que le groupe ad hoc [i.e. de suivi] a bien identifié comme restant largement à faire : un travail de réflexion des acteurs sur eux-mêmes et préparant ce jugement ". Ce passage d'une démarche avant tout cognitive, même si les transactions et les compromis ont été multiples tout au long du processus, à la prise de responsabilité qui incombe au " jugement politique " , est en effet extrêmement délicate car bien souvent, " le résultat immédiat d'une évaluation partenariale tient moins dans un rapport technique que dans un agenda pour de futures négociations " (Guba, Lincoln, 1987).

Ces expériences confortent l'idée d'un encastrement très marqué des responsabilités techniques et professionnelles, en matière d'évaluation, dans les modalités de mise en jeu de la responsabilité politique : le respect de la " zone d'autonomie " de la démarche d'évaluation, de la part du politique, est essentielle pour la portée de la démarche d'évaluation.

La gouvernance par l'expertise : recherche de raisons collectives pour agir et responsabilité.

Dans un autre registre que le précédent mais de façon tout aussi flagrante, l'analyse de l'expertise renchérit l'idée d'encastrement des pratiques et des savoirs. De fait, les éléments qui suivent montrent une tendance à la communautarisation grandissante des décisions ainsi qu'à l'échange collectif des connaissances, qui brouillent forcément la définition des actes et des responsabilités de chacun. La responsabilisation des experts perd alors de son sens s'il s'agit de responsabilité individuelle au sens juridique, comme au sens managérial d'ailleurs.

a. Dans un premier temps, il faut noter deux éléments distincts mais complémentaires. Premièrement, la connaissance sur l'action publique n'est pas le monopole des experts et acteurs participant au processus d'évaluation des politiques publiques. Si bien qu'une concurrence existe entre plusieurs types de connaissances sociales sur l'action publique : les connaissances pré-théoriques individuelles ("réalités sociales individuelles") et collectives ("air du temps", référentiels sectoriels,...) (Berger, Luckmann, 1986 ; Muller, 1990), les connaissances théoriques individuelles (connaissances théoriques savantes) et collectivement fabriquées. Deuxièmement, cette compétition n'empêche pas l'hybridation et la controverse entre ces types de

¹ Le jugement d'évaluation politique, " discrétionnaire " (en ce sens que celui qui le porte n'a nulle obligation de s'enfermer par avance dans un protocole d'analyse et d'expérimentation), " agréé " (en ce sens que celui qui le porte peut faire dépendre son jugement de son intérêt dans un autre domaine (Leca, 1997, 12) et additionnant des critères incommensurables.

² En l'occurrence, par l'auteur de ces lignes.

connaissances. Une connaissance experte peut devenir une référence collective, voire un référentiel sectoriel. La médiation entre ces connaissances se faisant bien évidemment par l'intermédiaire de l'espace public. La démocratie d'opinion prend ici le relais du gouvernement des représentants et du gouvernement des experts. Le schéma de la production de connaissances dans l'action publique devient alors suffisamment complexe pour dire que les experts ne sauraient assumer seuls, dans les faits, la responsabilité de leur discours sur une politique publique. "Les raisons de l'action publique, entre expertise et débat" (Cresal, 1993) : tel est le schéma de la dilution du savoir expert dans le social.

Michel Setbon par exemple montre bien, à propos du SIDA, qu'au début des années 1980, malgré des faits scientifiques "objectifs" identiques, à savoir la découverte du virus et l'étude des quelques cas d'individus contaminés, des pays comme la France, la Grande Bretagne et la Suède ont mis en place des dispositifs pour le moins différents de lutte contre la maladie et, surtout, ont fabriqué des "raisons pour agir" très divergentes (Setbon, 1993). Il montre aussi que la convocation et les réappropriations du débat expert par les autres acteurs contribuent à le rendre opératoire ou encore à le traduire en action. Michel Setbon s'attache à détailler les systèmes qui, dans les trois pays, ont fabriqué les raisons pour agir : ils sont le fruit d'une rencontre, ou pas, entre des aspects structurels et conjoncturels qui dépassent les seuls détenteurs du savoir. En Grande-Bretagne par exemple, la rencontre institutionnalisée dans un comité d'experts entre une tradition administrative et médicale de santé publique, les hautes autorités publiques réceptives à l'expertise car elles-mêmes savantes, et des associations actives dans l'espace public et qui coopèrent avec les autorités publiques, a permis la confection d'une "communauté de politique publique" : "La réunion des différents acteurs impliqués par la politique communautaire permet de fonder le consensus nécessaire à la politique publique à venir sur l'expertise, les malades et la légitimité administrative" (Setbon, p. 248). Dans une telle procédure de définition d'un problème public et d'une raison pour agir, la circulation et la communautarisation des connaissances qui s'ensuit, empêchent la circonscription de leur provenance. L'expertise comme mode de gouvernance dilue la connaissance experte et, par voie de conséquence la responsabilité des ses détenteurs.

b. Dans un deuxième temps, il faut noter que le processus de fabrication du discours expert sur les politiques publiques montre, lui aussi, la difficulté d'isoler la seule responsabilité de l'expert. Les stratégies d'intéressement déployées par les savants et experts, les relations paradigmatiques sous forme de réseaux de producteurs de discours sur les politiques et de réseaux socio-techniques sont là pour en attester de l'encastrement des savoirs et des pratiques.

- Voyons d'abord l'analyse de l'intervention des experts dans l'action publique ; elle ne peut s'arrêter au schéma qui sépare offre et demande de savoir. En effet, une situation d'expertise momentanée résulte le plus souvent de relations qui lui préexistent entre les experts et les autorités publiques, politiques ou administratives. Les savants "les plus demandés" ne le sont pas par pure compétence : eux-mêmes ont fabriqué leur savoir grâce à des stratégies d'intéressement (Callon, 1986). Ce savoir contient en lui-même la marque de ces stratégies : il est temporel dans la mesure où ses préoccupations sont opérationnelles et où il est produit dans un espace hybride entre le système politico-administratif et l'espace savant. A l'image des parcours d'experts des politiques publiques qui sont multipositionnés (recherche/administration/consultant/parfois espace politique), les savoirs experts sont métissés (voir sur ce point l'exemple de l'aménagement du territoire et de la politique de développement local en Europe, Guérin Lavignote, 1999 et Massardier, 1996). La responsabilisation de l'expert n'en devient que plus complexe.

- Voyons maintenant que les "relations paradigmatiques" qu'entretiennent les experts et acteurs des politiques publiques sont aussi la preuve de la difficulté d'isoler la seule responsabilité de l'expert. Ce dernier entretient avec les acteurs des politiques publiques, notamment avec l'administratif, des relations paradigmatiques au sens de "relations formelles et informelles (...) qui autorisent le partage de savoir et de pratiques ainsi que les échanges de services, et permettent une homogénéisation des schèmes de pensée" (Massardier, 1996b, p. 173). On peut en trouver trace dans les réseaux de production de discours expert sur les politiques et dans les réseaux socio-techniques.

* Les réseaux de producteurs de discours sur les politiques publiques solidifient leur solidarité grâce à des relations paradigmatiques informelles et formelles. Dans le premier cas, les experts savants et les administratifs participent à des groupes de travail, se rendent des services comme les contrats au gré à gré ou encore, les administratifs en relation avec les experts s'emploient à "traduire" les "commandes" publiques d'expertise en termes compréhensibles pour les chercheurs (Massardier, 1996b, p. 178). Dans le second cas, ils officialisent leurs rapports et leurs discours à travers des stratégies de publication partagées et des colloques au sens de lieux "d'unification des groupements technocratiques ou technobureaucratiques (techniciens, experts, hauts fonctionnaires (...) planificateurs (...)) autrefois éparpillés" (Tapia, 1980, p. 283). Il faut ajouter de nos jours à cette liste les acteurs privés comme les entreprises ou les représentants de groupes d'intérêts. Les colloques organisés par l'Union Européenne par exemple poussent la fonction de régulation des colloques jusqu'à ses limites. En demandant aux participants d'échanger leurs expériences diversifiées, "le savoir, objectivé par la mise en récit de l'expérience, prend valeur d'expertise" (Lavignote Guérin, 1999, pp 163 et s.

; pour le cas des colloques organisés par la Datar et son pôle intellectuel voir Massardier, 1996a). La communautarisation des savoirs, y compris experts, par la formalisation des chaînes d'échanges entre acteurs, dilue les savoirs dans des espaces de reconnaissance peu propices à l'identification des responsabilités de chacun des acteurs dans les décisions. L'imputabilité d'une faute ou d'un manquement à un expert en devient problématique dans ces cas de figure. L'imputabilité d'une responsabilité politique des commanditaires n'est pas plus aisée.

* Par ailleurs, certaines formes d'intervention expertes s'insèrent dans des réseaux socio-techniques thématiques (March, Rhodes, 1995). Pour ces auteurs, un réseau thématique est une mobilisation d'acteurs, intéressés par une politique, relâchée mais spécialisée. On peut prendre pour exemple une dynamique industrielle localisée en matière de biotechnologie, celle de Génopole à Evry (Massardier, 1999). Ce type de développement industriel n'est en rien comparable à celui des années 1970-1980 puisque ses caractéristiques sont la décentralisation, la négociation, la marginalisation des administrations déconcentrées et le brouillage des frontières public/privé. A quoi il faut ajouter le renforcement d'un type acteurs : les experts. Le cas de Génopole, se conforme totalement aux nouvelles politiques publiques entre national, local et international où le rôle de l'expert évolue entre savoir et gouvernance. Un acteur privé associatif, financièrement puissant, en est à l'origine : l'Association française de lutte contre la Myopathie (AFM). Elle a tour à tour enrôlée dans son projet scientifico-industriel des centres de recherche publics (Branciard, 1999), les collectivités locales et des industriels. Après dix années de développement, l'Etat est intervenu en nommant un chargé de mission (directement par le Ministre de l'Education Nationale et de la recherche). Sa lettre de nomination est l'archétype de la gouvernance en acte puisque qu'elle lui donne pour objectif d'assurer la coordination entre tous les partenaires du projet de développement de ce site industriel, notamment les partenaires privés. En matière d'expertise, cet exemple permet de dégager deux éléments. Tout d'abord, le chargé de mission est un expert caractérisé par sa multipositionnalité. Directeur de recherche au CNRS (directeur de laboratoires), administrateur de la recherche (ancien directeur des sciences de la vie du CNRS) et proche du champ politique, il continue à parfaire, dans ses fonctions de développeur local, son parcours de "passeur" ou de "médiateur". Deuxièmement, les acteurs multiples de ce projet localisé partagent, à des degrés différents, un référent socio-technique : la biotechnologie comme nouvelle technologie créatrice d'emplois, la rapidité et la souplesse d'action. Le fonctionnement institutionnel de Génopole traduit d'ailleurs ce référent. D'abord structure associative puis Société d'Economie Mixte (dirigée par le chargé de mission), la structure se voit affublée de satellites : un comité de pilotage informel du projet dans lequel se retrouvent les acteurs politiques, les salariés de Génopole et les représentants des collectivités locales, et un comité d'experts scientifiques qui sélectionne les dossiers d'entreprises candidates à l'installation sur le site ou au financement par le fonds de "pré-amorçage" de Génopole en vue de devenir *start up*.

Brièvement résumé, ce système de développement localisé montre que si l'expert chargé de mission doit sa double légitimité à sa nomination ministérielle et à sa compétence experte, celle-ci n'est dans les faits qu'une et unique puisque liée au caractère hybride de son parcours et de sa mission. Ces nouveaux gouvernants irriguent l'action publique de référents savants et l'articulent autour d'objectifs scientifico-industriels. De sorte qu'à la question de savoir comment responsabiliser un tel système de production de normes socio-techniques, on se trouve devant deux réponses peu satisfaisantes. La première consiste à dire que la responsabilité scientifique est mise en jeu devant les pairs savants. Mais leur mission les éloigne par nature de leur espace social d'origine. On peut penser que la présence d'un comité d'experts pour sélectionner les activités industrielles permet d'assurer le contrôle scientifique, notamment dans ce domaine à risques et controversé que représentent les biotechnologies humaines et des plantes. La deuxième réponse est d'ordre juridique, mais le paragraphe suivant montre les limites de celle-ci en matière d'expertise.

3. Interrogations sur le rapprochement entre le principe juridique de la responsabilité et la réalité de l'expertise et de l'évaluation.

En guise d'introduction à cette partie, il faut émettre trois remarques.

La première porte sur un paradoxe de la responsabilité. Le bienfait que représenterait la responsabilisation juridique des experts va à l'encontre d'un autre bienfait : l'évaluation et l'expertise autorisent, on l'a vu, la gouvernance qui permet de "gouverner par contrat", c'est à dire par l'intermédiaire d'un dialogue formel ou informel, souple et sans engagement (Gaudin, 1999). Ici se télescopent de plein fouet deux principes opposés : d'abord celui énoncé par le code pénal selon lequel "nul n'est responsable pénalement que de son fait" (art. 121.1) et ensuite celui qui consiste à voir de l'efficacité dans la collectivisation de la décision. Le risque de la responsabilisation ne serait-il alors pas de trop formaliser les rapports entre acteurs de l'action collective publique ?

La seconde remarque porte sur un problème de fond du rôle des experts dans l'action publique. Pour reprendre une formulation de Philippe Roqueplo : "Si l'on fait porter à l'expert le poids de la décision (...) on charge ses épaules de façon déraisonnable. Je crois qu'il faut poser le problème différemment, en terme de procédure (...) Sa responsabilité est claire : elle se limite à une obligation de moyens classiques qui rejoint la déontologie professionnelle générale : "ai-je bien joué mon rôle ? Ai-je bien rempli ma tâche de convocation du savoir ?" (Roqueplo, 1997, p.104). Autrement dit, P. Roqueplo pose frontalement une question fondamentale : peut-on responsabiliser juridiquement l'activité de délégation de jugement ? N'est-ce pas imposer à cette activité une contrainte trop grande qui dénaturerait la validité et l'efficacité même du jugement expert (autocensure,...) que de l'obliger à intégrer, dans l'acte même d'émettre un jugement expert, des logiques extérieures au savoir pourtant convoité ?

Enfin, la troisième remarque est que, de toutes les façons, en l'état actuel des dispositions juridiques, la responsabilité des experts est difficile à mettre en œuvre. Comme nous l'avons vu, la responsabilité politique des experts apparaît en creux derrière le système de défausse, à la fois juridique et de fait, du politique vers les experts intégrés dans les structures des cabinets ministériels. Voyons maintenant qu'il s'agit pourtant là du seul cas possible de responsabilisation des experts lorsqu'ils interviennent dans le *policy making*. En effet, qu'il s'agisse de la responsabilité pénale ou administrative, le droit laisse peu de prise à la responsabilité de l'expert (1).

Reste alors d'autres voies, qui iraient plutôt dans le sens posé par P. Roqueplo : d'abord une plus grande institutionnalisation des procédures qui permettrait une clarification des rôles de chacun des partenaires dans l'action de délégation du jugement expert, ensuite une prise en compte du principe de précaution et de ses conséquences, et, enfin, pourquoi pas, une constitutionnalisation du pouvoir grandissant des experts dans l'action publique (1.b et c.).

Le difficile ancrage de l'expertise et de l'évaluation dans la responsabilité juridique.

Il est intéressant de noter le renouveau du droit dans l'étude de l'action publique (Comaille, Dumoulin, Robert, 2000 ; Auby, 1999). Jean-Bernard Auby souligne notamment à propos des politiques locales "la nécessité de maîtriser au plan juridique toutes les chaînes de production des actes des collectivités. Autrement dit, il convient de penser l'intégration de la dimension juridique tout au long du processus de décision" alors que le droit était jusque là relégué dans le seul contentieux *a posteriori* de l'action (Auby, 1999, p. 394). L'auteur entend répondre de la sorte aux tendances à la responsabilisation pénale des actes des élus locaux, notamment dans un domaine à forte teneur en expertise comme l'environnement (cf. nos développements sur le principe de précaution).

Nous touchons ici le cœur du problème posé par l'intervention experte dans la définition des politiques publiques : comment introduire des garde-fous juridiques, notamment en matière de responsabilité, dans un univers d'action non linéaire et peu formalisé où actes individuels et interactions sociales se confondent souvent ? Comment isoler des actes individuels, pour les rendre imputables, dans un tel processus ? En matière d'expertise, le droit ne possède pas les ressources pour répondre pleinement à cette interrogation. Tous les éléments vus précédemment portent en effet à conclure que l'expert échappe à deux règles fondatrices du droit administratif et du droit pénal : le premier pose l'obligation d'obéissance hiérarchique, le second dit que "nul n'est responsable que de son propre fait". Il échappe à la première règle dans la mesure où il est le plus souvent hors hiérarchie et il échappe à la seconde du fait de la communautarisation des savoirs.

Le principe veut que les agents publics peuvent, dans le cadre de leurs fonctions, être responsables pénalement de leurs actes. Cependant, il faut noter premièrement que la définition de l'agent public restreint le champ d'applicabilité aux évaluateurs et experts puisque le code pénal le définit en tant que "personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public" (art. 432.4). Deuxièmement, il existe des restrictions à ce principe.

- La première restriction pour la prise en compte de la responsabilité de l'expert en droit français est le fait que la responsabilité pénale s'inscrit dans la tradition hiérarchique de la bureaucratie. De sorte que deux remarques peuvent être faites à ce stade :

* Seule une catégorie d'experts et évaluateurs entreraient dans ce cadre : ceux intégrés à la hiérarchie administrative directement liée à l'action publique visée ; les autres experts/évaluateurs, à savoir ceux venant du monde académique et les consultants, s'en trouvent exclus.

* Comme il a été dit précédemment, l'usage de l'évaluation et de l'expertise comme outils de gouvernance, donc comme principe de gestion horizontale de l'action publique dans des réseaux informels, échappe par nature à cette hiérarchie administrative.

- Deuxièmement, il est nécessaire que l'agent qui a commis la faute soit l'auteur immédiat ou médiat du dommage ou qu'il n'est pas pris les mesures nécessaires pour éviter le dommage. Aussi, ces dispositions concernent des types particuliers d'experts : ceux qui interviennent directement dans un acte administratif et ceux qui entrent dans une procédure de prévention¹. On peut citer pour exemple un expert qui signe un contrat dans le cadre d'une procédure de zonage de risque d'avalanche dont la responsabilité est directement mise en jeu par l'administré ou le juge (Decrop, Galland, 1998). Dans le second cas, une ouverture toutefois est à noter : certains textes prévoient la mise en cause de la responsabilité d'agents publics aux fonctions de conseil. On peut également citer l'exemple, en matière de prévention médicale dans la fonction publique, du décret de 1995 (95 680) qui prévoit qu'un agent, nommé par un chef de service pour le conseiller sur la mise en œuvre des règles de sécurité et d'hygiène au travail, peut être responsable en cas de dommage. Il s'agit là d'une réglementation susceptible de prévenir les délits de négligence et d'imprudence (Desmons, 1998, p. 40).

Il est un fait que les principes de prévention et de précaution représentent une opportunité réelle de prise en compte de la spécificité du rôle des experts dans l'action publique et, par conséquent, de leur responsabilité (cf. § III.1.b qui suit).

Le principe de précaution et la reconnaissance de l'expert.

Ce principe s'attache à résoudre le problème, évoqué plus haut, de "penser l'intégration de la dimension juridique tout au long du processus de décision" en demandant aux acteurs des politiques publiques liés aux risques naturels d'adopter une règle de comportement au moment de la décision. Pour le moment, le contentieux administratif où apparaît le principe de précaution ne porte pas sur la mise en jeu de la responsabilité mais sur l'annulation des décisions publiques litigieuses, c'est-à-dire sur un simple contrôle de légalité des actes incriminés.

La jurisprudence est ici intéressante dans la mesure où elle renforce la prégnance des experts dans la mise en œuvre des dispositifs publics de précaution mais en reste à un contrôle des actes. En effet, aussi bien le Conseil d'Etat français que la Cour de justice européenne laissent un pouvoir d'appréciation important à l'administration, tout en renforçant fortement le contrôle des experts sur les procédures, notamment en matière d'avis nécessaires à toute décision touchant à la précaution (environnement et santé). Par exemple, un arrêt du Conseil d'Etat (25 septembre 1998) sur l'inscription au catalogue officiel des plantes cultivées en France de certains maïs transgéniques, suite à la saisine par l'association Greenpeace France, a annulé l'arrêté au motif que le dossier était incomplet. Cet arrêt intervient alors même que l'avis nécessaire avait été pris par la commission compétente avec la décision d'inscrire ces produits dans la nomenclature (Kourilsky, Viney, 2000, p. 156).

Les auteurs du rapport au Premier Ministre sur le principe de précaution préconisent un renforcement du rôle de l'expert en demandant au juge de contrôler très assidûment le respect des procédures de précaution (avis, commission, ...) tout en laissant à l'administration une marge d'appréciation suffisante car, le plus souvent, les décisions doivent être prises dans un contexte d'incertitude scientifique. Aussi souhaitent-ils que "l'erreur simple" soit retenue par le juge et non plus seulement "l'erreur manifeste" afin que le droit intègre l'idée, via la jurisprudence, qu' "en situation d'incertitude sur la portée d'un risque, il importe avant tout d'aménager des procédures permettant un examen aussi minutieux que possible du problème afin d'amener cette incertitude au niveau minimal " (p. 157-158), et ceci surtout lorsque que le recours contre une décision de l'administration est fondé sur une insuffisance de précaution de sa part.

Ceci étant dit, ce renforcement du rôle de l'expert par l'intermédiaire des procédures demande, selon les spécialistes du principe de précaution (Hermitte, Dormaont, 2000), que soient renforcées les "règles procédurales particulières qui puissent leur assurer validité et légitimité" (p. 369). A ce titre, les auteurs proposent une institutionnalisation de l'expertise scientifique permettant une plus grande indépendance des experts notamment en matière de nomination de ces derniers dans les comités de suivi des crises (les auteurs relèvent par exemple que dans la crise de la vache folle, les experts ont été nommés par les ministères

¹ Pour le reste, on est en droit de se demander si un contrat de recherche est une mission de service public en vertu de l'article 432.4 du code pénal.

gestionnaires, ce qui enlève à la fois l'indépendance et le pluralisme des points de vue experts). L'institutionnalisation semble devoir passer, au-delà d'une "culture expertale" plus développée dans les milieux scientifiques, par une publication systématique des rapports qui demande l'établissement d'un statut de l'expert contenant un droit d'expression et des pouvoirs d'enquête étendus pour accéder aux sources nécessaires à leur travail d'investigation (il semble que l'administration et les juges aient une conception très étroite de l'accès aux sources). Enfin, les auteurs insistent sur un élément que nous avons évoqué plus haut : séparer strictement les responsabilités du gouvernement des représentants de celle du gouvernement des experts : "L'autonomie du politique sert précisément à (...) séparer la fonction d'identification et d'évaluation des risques de celle qui consiste à déterminer quel est le risque acceptable au regard des différentes contraintes qui s'exercent sur le secteur" (p. 379).

Or, de toute évidence, les développements de notre travail montrent qu'au contraire, les situations d'encastrement entre les deux gouvernements nous emmènent très loin de cette nouvelle et nécessaire séparation des pouvoirs entre les deux types de gouvernements.

Evaluation : Responsabilisation professionnelle ou dilution des responsabilités ?

Les exigences déontologiques et méthodologiques qui prévalent dans les processus d'évaluation font des études qui les sous-tendent les vecteurs privilégiés d'une responsabilisation professionnelle des experts à qui elles incombent. Pour autant, l'émergence d'une communauté professionnelle est-elle suffisante pour définir des critères internes permettant de délimiter les responsabilités de ces experts et de les exposer à un jugement rigoureux de leurs pairs ?

On a vu que l'implication des chercheurs universitaires dans l'évaluation est d'une légitimité interne à ce milieu qui est très récente. Manifestement, elle n'est pas acquise à tous les niveaux de l'action publique puisque les chercheurs estiment encore a priori que "l'évaluation des politiques locales relève plus de l'audit privé et du management public local que de la recherche scientifique et qu'elle subit trop l'influence des groupes de pression corporatistes ou politiques" (Faure, Smith, 1994, 110). Mais admettons que la diffusion progressive des bonnes pratiques, telle qu'exposée ci-dessus à propos d'une Région et de l'évaluation de son contrat de plan, éteigne progressivement ces préventions.

Dès lors, serait-on en mesure de voir émerger en France une communauté professionnelle telle qu'elle existe en Amérique du Nord où la forte cohérence entre l'acteur-expert, ses outils et les critères de validation du travail d'étude apportent les fondements d'une responsabilité professionnelle de "l'évaluateur-expert" ? Vers une responsabilisation des experts et évaluateurs ?

Rappelons au préalable que du fait de la prédominance du paradigme expérimentaliste, l'évaluation nord-américaine s'appuie sur des critères et des procédures fortement objectivées. Dans le cas américain, on peut citer le système de normes du "Joint Committee on Standards for Education Evaluation" élaboré en 1981 ; 30 standards qui peuvent être regroupés en quatre catégories : les critères d'utilité, les critères de faisabilité, les critères déontologiques ; les critères d'exactitude. Cet effort de normalisation est inséparable de la constitution d'un milieu professionnel spécialisé qui cherche à se donner des critères d'identification et de régulation interne. En ce sens, les objectifs poursuivis par les associations professionnelles d'évaluateurs sont de deux ordres :

- "permettre une labellisation des prestations de services rendues sous le nom d'évaluation. Il s'agit de favoriser l'extension du marché de l'évaluation en donnant aux clients potentiels des informations sur les spécifications du "produit" qu'ils sont en droit d'exiger sous ce label. Cette préoccupation de protection du consommateur conduit à mettre l'accent sur l'aspect déontologique des normes de qualité
- constituer l'évaluation en tant que discipline autonome, susceptible d'être enseignée, et de donner lieu à l'accumulation de connaissances spécialisées" (CSE, 1996, 43).

Ceci dit, il ne faut pas surestimer la capacité d'encadrement de ces dispositifs puisqu'"en adoptant un cycle rigide et des règles uniformes pour toutes les évaluations, on a aussi sans le vouloir ouvert la porte toute grande à la ritualisation du système, étant donné la faiblesse du contrôle central sur les mandats d'évaluation et surtout sur la façon dont elles sont effectivement conduites" (Lacasse, 1995, 209). D'ailleurs, les travaux américains dits de la "4ème génération de l'évaluation" (Guba, Lincoln, 1991) insistent sur les dimensions négociatoires de ce processus et prône une redéfinition des méthodes qui s'éloigne sensiblement de la pureté doctrinale du paradigme expérimentaliste. La méta-évaluation devient une nécessité pour apprécier la portée de ce type d'études et complexifie sensiblement l'attribution des responsabilités dans une configuration pourtant fortement et anciennement professionnalisée.

Dans le cas français, avec la création en 1999 de la Société française d'évaluation, ce chemin, plus tortueux qu'il n'y paraît, commence tout juste à être emprunté. Mais quelle que soit la fortune de ce mouvement, la professionnalisation et les responsabilisations qui pourraient en découler se heurteront à deux écueils d'ordre structurel : la concurrence d'autres modalités d'analyse et de construction des politiques publiques ; la complexité des processus d'évaluation "à la Française".

En premier lieu, l'expert-évaluateur a été et restera sans doute durablement concurrencé par la figure du "Sage" en charge de la réalisation d'un rapport sur un "problème politique"¹, s'attachant à réaliser un bilan de la situation en recourant à des synthèses d'études et surtout à des auditions et concertations des acteurs publics et privés concernés. Cette modalité, qui puise dans la tradition du Commissariat général du Plan, mobilise classiquement de hauts fonctionnaires "éclairés" dont le travail analytique et propositionnel court-circuite la démarché d'évaluation à proprement parler, sauf à voir dans ces synthèses des sortes de méta-évaluations récapitulatives. En tout état de cause, cette figure du "Sage" est extrêmement forte dans les représentations, concurrentement à celle de l'expert-évaluateur : il est ainsi très révélateur que dans son allocution d'installation du tout nouveau Conseil scientifique de l'évaluation, le Président de la République ait lui-même qualifié cette instance "de 'conseil des sages', appellation qui ne correspond pas à l'esprit du décret [portant création du CSE] qui précise dans son article 10 que les membres du Conseil sont choisis en raison de leurs compétences scientifiques (et non d'une expérience dans la gestion des affaires publiques)" (Monnier, 1992, 70). Mais admettons que cette concurrence ne soit que partielle, dans la mesure où cette intervention sous la forme de rapports constitutifs de nouveaux référentiels de l'action publique (voir à ce sujet et à propos de la formation professionnelle, Brochier et Verdier 1998) s'applique à de "grands problèmes de société" (les retraites, la Ville, l'exclusion ...), qui ne sont pas toujours immédiatement traduisibles en questions de politique publique évaluables ; on pourrait d'ailleurs même considérer qu'ils constituent un préalable à l'identification de cibles précises pour l'activité d'évaluation. En outre, le lancement d'une opération "rapport sur ..." répond souvent à des urgences politiques, peu compatibles avec le travail d'évaluation qui requiert d'autant plus de patience que les questions à traiter sont plus complexes.

Certes, dès lors que les milieux universitaires et de la recherche s'engagent dans l'évaluation en la considérant comme légitime scientifiquement et en s'appuyant sur des "sociétés" promouvant des critères déontologiques et éthiques, on peut estimer que la clarification des rôles et des attributs des différentes parties prenantes est alors possible en vue d'instaurer une régulation professionnelle de la communauté des évaluateurs : "l'évaluation modifie *officiellement* et dans la clarté (souhaitée ...) la place de l'expertise indépendante dans un processus de production de la connaissance évaluative et dépendante par rapport aux questions posées par le commanditaire (...) Ce faisant il reste soumis aux obligations fondamentales de la connaissance scientifique même s'il ne construit pas son objet "librement", c'est-à-dire en référence aux seuls intérêts à connaître de la communauté scientifique" (Leca, 1997, 16).

Mais dans l'évaluation pluraliste à la Française, on peut certes identifier une responsabilité collective du système d'experts mais il est beaucoup plus délicat d'imputer précisément la responsabilité de tel travers méthodologique ou déontologique, dans la mesure où les différentes étapes du processus font l'objet de négociations et donc de compromis. Il revient certes à l'expert de juger si les questions du commanditaire de l'évaluation peuvent être traduites en hypothèses testables, ce qui lui confère la responsabilité de s'engager ou non dans le processus, mais une fois ce choix arrêté, qui peut d'ailleurs faire l'objet d'accommodements plus ou moins transparents, les nouvelles fonctions qui incombent aux "experts-évaluateurs pluralistes" - médiateur, intermédiaire, accompagnateur (Faure, Smith, 1994, 109) - ne sont pas facilement étalonnables au regard de critères de qualité qui ne soient pas purement contextuels et donc spécifiques.

N'en est-il pas de même pour ce qui est des chercheurs évaluateurs qui sont appelées à "trouver un juste équilibre entre les grilles d'interprétation propres à leurs disciplines et les interprétations les plus à même d'être discutées par l'instance d'évaluation dans le cadre de sa propre problématique" (Lascoumes, Setbon, 1996, 30) ? Ou encore pour les régulateurs scientifiques, tel le CSE, qui s'attacheront à limiter la tendance du commanditaire à contrôler l'évaluation en fonction de ses enjeux et des ses compétences (ibid. 26) ? Là aussi les appréciations ne peuvent être que contextualisées.

En outre, cet exemple souligne que de facto, dans ce montage de l'évaluation pluraliste, la responsabilité politique, que doit fatalement assumer l'expert, interfère directement avec des critères déontologiques et méthodologiques de nature professionnelle. Comment démêler les uns des autres pour porter une appréciation sur les responsabilités purement professionnelles ? De ce fait, les stipulations formellement carrées du contrat signé par le centre de recherche maître d'œuvre de l'étude d'évaluation du titre III de la loi quinquennale sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle - "les rapports remis en exécution de la présente convention feront l'objet d'une vérification de l'administration, après avis du Groupe des experts et du comité de pilotage de l'évaluation du Comité de coordination des programmes régionaux" - sont en réalité peu applicables, puisque les instances appelées à étayer l'avis de "l'administration" sont profondément impliquées dans la construction de l'étude d'évaluation. Une responsabilité pleinement juridique est donc d'une faisabilité très incertaine.

Néanmoins, on peut imaginer que la responsabilisation professionnelle (avant même de parler de "responsabilité") progresse, sous deux conditions principales :

- Une atténuation de la confusion entre la responsabilité politique et les choix professionnels des experts-évaluateurs. Elle ne saurait complètement disparaître dans une "évaluation pluraliste" mais elle pourrait être singulièrement limitée si le Parlement développait sa fonction "d'accountability", prenant en

¹ au sens que lui donne Setbon (1993, 29), c'est à dire des problèmes qui émergent en tant que tels "à partir de la nécessité, publiquement exprimée, qu'on doit faire quelque chose".

charge la coordination de l'évaluation de l'action publique et se trouvait ainsi en position de faire assumer pleinement à l'exécutif sa responsabilité politique. On n'en prend guère le chemin semble-t-il.

- Le développement de méta-évaluations (à l'instar de la recherche de Lascoumes et Setbon, 1996), qui chercheraient à établir une sorte de " jurisprudence " de la bonne évaluation appuyée sur des critères au départ certes fortement contextualisés, mais qui confrontés les uns aux autres permettraient de soutenir une remontée en généralité.

Là encore des progrès sensibles sont à faire quand on sait que :

- " L'évaluation a subi au cours des dernières années un reflux net au moment même où de grandes démocraties occidentales y ont de plus en plus recours. Son appropriation par les décideurs nationaux a été plus que réduite. Cette absence d'usage va de pair avec des attentes décalées de leur part et une confiance faible que le commanditaire politique a accordé aux travaux d'évaluation " (Leca et Thoenig, 1998).

- " La plus grande partie des évaluations de politiques et de programmes est réalisée de manière plus informelle au sein des corps d'inspection et des services d'étude, instance qui n'ont pas toujours un mandat clair en matière d'évaluation et qui sont rarement en mesure d'obtenir une implication suffisante des décideurs " (Lascoumes, Setbon, 1996). Dans ce cas de figure, on est contraint de s'en remettre à la capacité propre des administrateurs-experts en évaluation à construire l'autonomie nécessaire.

La Société française de l'évaluation a beaucoup de travail devant elle !

Conclusion

Une constitutionnalisation du gouvernement des experts ?

Enfin, la marque suprême de l'institutionnalisation du pouvoir des experts serait l'inscription dans la constitution du pouvoir des experts. Nous avons vu combien le renforcement de leur rôle pose un véritable défi à la traditionnelle démocratie représentative. Un argument majeur plaide alors pour une reconnaissance constitutionnelle de ces nouveaux gouvernants : la constitution organise la séparation, souple ou rigide, des pouvoirs. Une démocratie moderne ne doit-elle pas intégrer des pouvoirs propres à son temps qui participent directement (contrairement au pouvoir médiatique, si tant est qu'il en soit un) à l'organisation de la société ? Cela aurait le mérite de dessiner, aussi clairement que le droit sait le faire, les responsabilités de chacun. L'usage du droit ferait le reste.

BIBLIOGRAPHIE

Auby Jean-Bernard, Duran Patrice, “Droit et expertise, la délicate gestion du risque juridique”, in Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert, *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Sciences Po, 1999

Avril Pierre, 1999, “ Responsabilité et *accountability* ”, in Beaud Olivier, Blanquer Jean-Michel, 1999, “ *La responsabilité des gouvernants* ”, Descartes et Cie, Paris, 85-93.

Beaud Olivier, Blanquer Jean-Michel, 1999, “ Introduction ” à “ *La responsabilité des gouvernants* ”, (sous la direction de Beaud et Blanquer), Descartes et Cie, Paris.

Berger Peter, Luckmann Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Méridien Klincksiek, 1986

Brochier Damien, Verdier Eric, 1998, “ De l’expérimentation à la gestion : la ‘politique contractuelle’ de la Délégation à la formation professionnelle ”, in Auvergnon et alii (coord.) “ *L’Etat à l’épreuve du Social* ”, Syllepse.

Callon Michel, 1991, “ Réseaux technico-économiques et irréversibilité ” in Boyer Robert et alii (eds.) “ *Figures de l’irréversibilité* ”

Callon Michel, “Eléments pour une sociologie de la traduction”, in *L’Année Sociologique*, 36, 1986

Coicaud Jean-Marc, 1999, “ Légitimité et responsabilité de gouvernants ” in Beaud Olivier, Blanquer Jean-Michel, 1999, “ *La responsabilité des gouvernants* ”, Descartes et Cie, Paris, 95-117.

Conseil scientifique de l’évaluation, 1991, “ *L’évaluation de l’expertise à la responsabilité* ”, rapport annuel sur l’évolution des pratiques d’évaluation des politiques publiques, Paris, La Documentation Française.

Conseil scientifique de l’évaluation, 1996, “ *Petit guide de l’évaluation des politiques publiques* ”, Paris, La Documentation Française.

Cresal, *Les raisons de l’action publique*, L’Harmattan, 1993

Day Peter, Klein Robert, *Accountability in Five Public Services*, Tavistock Publication, 1987

Deleau Michel, Nioche Jean-Pierre, Penz Ph., Poinard, R., 1986, “ *Evaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, Organisation* ”, Commissariat général du Plan, La Documentation Française, Paris.

Demons Eric, *La responsabilité pénale des agents administratifs*, PUF, 1998

Faure Alain et Smith Andrew, 1994, “ L’évaluation objet de savoir et enjeu de pouvoir. Le cas des politiques publiques locales ”, *Sciences de la Société* n°32, 101-112.

Feick Jurgen, “Expert information, Evaluation and Decision Making in the Political and Administrative Process”, in Lascoume Pierre, Kessler Marie-Christine, Setbon Michel, Thoenig Jean-Claude (dir), *Evaluation des politiques publiques*, L’Harmattan, 1998

Fishkin John S., *Democracy and Deliberation*, Yale University Press, 1991

Fishkin John S., *The Voice of the People*, Yale University Press, 1995

Fortin Yvonne, *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*, L’Harmattan, 1999

Fourquet François, 1980, “ *Les comptes de la puissance, histoire de la comptabilité nationale et du plan* ”, Encre, éditions recherches.

Gaudin Jean-Pierre, 1999, “ *Gouverner par contrat, l’action publique en question* ”, Presses de Sciences Po, Paris.

Guba Egon and Lincoln Yvonna, 1987, "The countenances of fourth generation evaluation : description, judgement and negotiation " in D. Pamumbo (dir.) " *The politics of program evaluation* ", Los Angeles, Sage.

Guba Egon and Lincoln, Yvonna 1991, " *Fourth Generation Evaluation* ", Sage, New York.

Hastings Michel " Les dits et les non-dits de la responsabilité ", in Beaud Olivier, Blanquer Jean-Michel, 1999, " *La responsabilité des gouvernants* ", Descartes et Cie, Paris, 119-138.

Kourilsky Philippe, Viney, *Le principe de précaution. Rapport au Premier Ministre*, ed. Odile Jacob, 2000

Lacasse François, 1995, " *Mythes, savoirs et décisions politiques* ", Coll. Sociologies, PUF, Paris.

Lamanthe Annie, Verdier Eric, 1999, " La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes : la cohérence problématique de l'action publique ", *Sociologie du Travail* 41, 385-409.

Lascoumes Pierre, Setbon Michel, 1996, " *L'évaluation pluraliste des politiques publiques : enjeux, pratiques, produits* ", Groupe d'analyse des politiques publiques. CNRS.

Lavignotte Guérin Elodie, *Expertise et politiques européennes de développement local*, L'Harmattan, 1999

Leca Jean, 1997, " L'évaluation comme intervention, sciences sociales et pratiques administratives et politiques ", *Communication au colloque international " L'évaluation des politiques publiques : conception, pratiques, usages "*, ENS-Cachan, 5-6 février 1997, 19p.

Leca Jean, Thoenig Jean-Claude, 1998, " Evaluer pour gouverner autrement ", *Le Monde*, Paris.

Le Gales Patrick, "Régulation, gouvernance et territoire", in Comaille Jacques, Jobert Bruno, *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, 1998

MacRae Duncan, Whittington Dale, *Expert Advice for Policy Choice*, Georgetown University Press, 1997

MacRae Duncan, *The Social Function of Social Function*, Yale University Press, 1976

Marsh David, Rhodes RAW, "Les réseaux de politiques publiques en Grande Bretagne", in Le Gales Patrick, Thatcher Mark, *Les réseaux de politique publique*, L'Harmattan, 1995

Massardier Gilles, "Les savants les plus demandés. Expertise, compétence et multipositionnalité, in *Politix*, 36, 1996

Massardier Gilles, 1996, " *Expertise et aménagement du territoire, L'Etat savant* ", Coll. Logiques Politiques, L'Harmattan, Paris.

Massardier Gilles, Olive Maurice, 1997, " Gouverner par la savoir et la compétence. L'exemple de la polémique sur la 'vache folle' ", *Colloque international " Urgence, gestion des crises et décision "*, Tarbes.

Mériaux Olivier, 1999, " *L'action publique partagée, formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue* ", Thèse pour le doctorat en science politique, Université Pierre Mendès-France, Grenoble.

Midler Christophe, 1994, " Evolution des règles de gestion et processus d'apprentissage " in Orléan André (ed.) " *Analyse économique des conventions* ", PUF, Paris.

Mironesco Christine, *Un enjeu démocratique, le Technology Assessment*, Georg ed., 1997

Muller Pierre, *Politiques Publiques*, PUF, 1990

Mironesco Christine, *Un enjeu démocratique, le Technology Assessment*, Georg ed., 1997

de Montricher Nicole, 1997, " Les fonctions de l'évaluation : le cas de la loi sur la formation professionnelle des jeunes ", *Communication au colloque international " L'évaluation des politiques publiques : conception, pratiques, usages "*, ENS-Cachan, 5-6 février 1997, 20p.

Monnier Eric, 1992, “ *Evaluation de l’action des pouvoirs publics* ”, Economica, Paris.

Muller Pierre, *Politiques Publiques*, PUF, 1990

Papadopoulos Yannis, *Démocratie directes*, Economica, 1998.

Roqueplo Philippe, *Entre savoir et décision, l’expertise scientifique*, ed. INRA, 1997

Setbon Michel, *Pouvoir contre sida*, Seuil, 1993

Smith Andy, “Experts européens et centralisation de gouvernance locale”, in Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert, *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Sciences Po, 1999

Trepos Jean-Yves, *Sociologie de l’expertise*, PUF, 1996

Wagner P., Wollmann H. “ Les fluctuations de la recherche en évaluation sont-elles liées aux changements de régime ? ”, *Revue Internationale des Sciences Sociales* n° 108, 1986,