



Organisation  
des Nations Unies  
pour l'éducation,  
la science et la culture

RÉSUMÉ



## **Le développement social: de la recherche aux politiques et des politiques à l'action**

Document de référence préliminaire

## **1. Atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement : pourquoi a-t-on besoin de nouveaux liens entre recherche et politiques ?**

Dans le cadre du programme MOST, l'UNESCO s'engage dans le renforcement des liens entre recherche et politiques, au travers notamment du Forum international sur les interfaces entre politiques et sciences sociales et des Forums régionaux des ministres du Développement social. Ces liens constituent un souci éminemment pratique : qu'ils s'en rendent compte ou non, les décideurs politiques ont besoin de liens améliorés entre recherche et politiques car, à défaut, l'action publique risque de manquer ses cibles.

À titre d'exemple, prenons le travail inachevé des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), qui représentent un élément essentiel de l'ordre du jour international actuel en matière de politiques sociales et de développement. Tels qu'adoptés en 2000 par les Nations Unies, les OMD présentent clairement et précisément un diagnostic des priorités les plus urgentes auxquelles le monde fait face ; un exposé des raisons pour lesquelles procéder « comme d'habitude » produira probablement des résultats profondément inacceptables – et éventuellement dangereux ; et, enfin, un ensemble d'indicateurs quantifiés visant à assurer que la communauté internationale puisse être tenue responsable de ses actions en direction des OMD.

Le travail « inachevé » dans ce domaine ne consiste pas seulement à passer de l'engagement rhétorique à la mobilisation pratique, mais aussi à améliorer la capacité d'agir effectivement contre les maux que les OMD ont été formulés pour soigner. Mieux vaut, sans doute, des politiques bien intentionnées que des politiques égoïstes ou cyniques. Il n'en reste pas moins que l'histoire du développement est jonchée des déchets toxiques de politiques bien intentionnées qui, pour cause d'ignorance, de naïveté ou de mépris obstiné de connaissances de sciences sociales établies, ont aggravé au lieu d'améliorer les choses. Le défi est ainsi d'établir une nouvelle base pour l'action publique qui tienne compte de son indispensable ancrage dans une connaissance rigoureuse du fonctionnement effectif des sociétés, et qui reconnaisse à *la fois* la responsabilité primordiale et irréductible des États s'agissant du bien-être de leurs citoyens *et* la contribution essentielle de la société civile à tous les niveaux.

À cet égard, les OMD ne sont qu'un exemple – frappant et urgent – d'un problème plus général. Il s'agit en fait de changer complètement la configuration des politiques du « développement », ce qui a des implications aussi bien pratiques que conceptuelles. Sur le plan pratique, pour « rassembler » des acteurs aux attentes, aux plans d'action et aux partis pris très différents, il faut créer un type d'espace approprié. De même, l'objectif que ce rassemblement serve de fondement à des procédés politiques innovants implique un accord et un engagement commun autour de mécanismes conçus à bon escient. En termes conceptuels, il s'agit d'un certain nombre de problèmes de sciences sociales, certains familiers, d'autres moins bien étudiés. L' « interface » entre recherche et politiques est une rencontre entre acteurs aux profils différents ; c'est un carrefour de procédés qui répondent à des dynamiques différentes ; c'est une médiation entre différents langages sociaux. À chacun de ces points de vue, les raisons pour lesquelles l'interface n'opère pas de manière intégrée peuvent être clarifiées à la lumière de recherches nombreuses issues de plusieurs disciplines.

De surcroît, l'engagement en faveur d'une articulation plus dynamique et mieux intégrée entre recherche et action publique a une portée normative. Dans les schémas de gouvernance qui fondent l'action publique exclusivement sur l'expertise, on écarte implicitement la contribution que les mécanismes participatifs peuvent faire au développement des politiques. Il existe de bonnes raisons de penser qu'une telle perspective favorise des formes spécifiques d'échec politique. Pour y répondre, à l'inverse, il faut porter une attention sérieuse aux questions de transparence et d'accès au pouvoir (« *empowerment* ») au sein des processus de production de connaissances pour l'action publique, et tout particulièrement sur le rôle de la société civile dans la promotion de formes d'expertise non technocratiques. Les gouvernements, les universitaires, la société civile peuvent et doivent travailler ensemble pour établir de nouveaux modes de gouvernance qui enrichissent la responsabilité politique plutôt qu'ils ne la diluent.

Le présent document passe en revue les fondements empiriques et conceptuels de tels nouveaux modes de gouvernance, en se concentrant en particulier sur les questions de politique sociale. La conclusion essentielle peut être énoncée très simplement : les connaissances appropriées pour des politiques qui marchent et au titre desquelles on

peut demander des comptes sont nécessairement *co-produites* par les gouvernements, les universitaires et la société civile. Cependant, pour justifier, nuancer et développer cette affirmation, un travail considérable de science sociale est requis. En outre, reste à clarifier ce qui constitue l'objectif spécifique du programme MOST : les mécanismes innovants qui pourraient rendre possible une telle co-production. Par la discussion sur les modalités de mise en place et de fonctionnement de partenariats innovants de politique sociale, il devrait être possible d'établir une meilleure plateforme d'échange entre les acteurs et entre les régions, de mettre en évidence les bonnes pratiques institutionnelles et, en préparant les publications appropriées pour diffuser les enseignements à un public plus large, de faciliter le mouvement vers un plan d'action partagé qui fasse avancer le processus de Buenos Aires.

De ce programme résultent des défis pratiques à quatre niveaux distincts, certes, mais qu'on ne peut traiter que conjointement :

- les connaissances pour l'action publique,
- les politiques étayées par des données empiriques,
- la relation entre militantisme et action, et
- la participation et la gouvernance.

Ce document les traite tour à tour.

## **2. Les connaissances pour l'action publique**

Repenser les politiques sociales et le développement social sur la base d'une interface recherche-politiques revitalisée nécessite la production de connaissances pertinentes et exige que celles-ci soient rendues disponibles pour les décideurs sous des formes qu'ils peuvent comprendre et utiliser. Ces défis ne sont pas nécessairement relevés de manière spontanée par les systèmes de recherche actuels.

La connexion entre production et mise à disposition de connaissances tend souvent à se perdre pour des raisons de format (langage, style, moment, etc.), mais il y a aussi des enjeux de fond. La recherche traite souvent de questions qui ne sont d'aucun intérêt politique ; les décideurs politiques posent souvent des questions que les chercheurs ne reconnaissent absolument pas comme valides. D'ailleurs, de nombreux chercheurs

professionnels en sciences sociales se méfient beaucoup de la « pertinence ». Ils tendent à considérer que l'absence de pertinence de leur problématique pour l'action publique prouvent, à première vue, sa valeur. À l'inverse, de nombreux décideurs politiques se méfient – on peut les comprendre – de la tendance supposée des chercheurs à couper les cheveux en quatre et à se livrer à la théorisation gratuite.

Dès lors, il est aussi important qu'insuffisant d'appeler les organes nationaux et internationaux qui mandatent, financent et évaluent la recherche ciblée à intégrer à leurs programmes des priorités pertinentes pour les politiques d'une manière et selon des calendriers qui soutiennent la production de connaissances authentiques. Les politiques demandent souvent une expertise à la réactivité rapide, mais il est complètement irréaliste d'imaginer qu'une telle expertise puisse fleurir sans le terreau d'une communauté académique intellectuellement vibrante et autonome. En outre, étant entendu que produire des connaissances ne rend pas celles-ci *ipso facto* disponibles pour des non-spécialistes, il est également important – et également insuffisant en soi – de créer de nouveaux espaces (à l'instar du lancement du Forum international sur les interfaces entre politiques et sciences sociales, dont l'UNESCO a pris l'initiative) au sein desquels chercheurs et décideurs puissent établir un langage partagé et des termes de référence communs.

Ce qui rend ces propositions insuffisantes, en tant que telles, n'est pas que la nature même des sciences sociales comme entreprise scientifique les sépare des préoccupations sociales et politiques ordinaires. Néanmoins, il existe des facteurs *institutionnels* significatifs qui rendent malaisées les relations entre sciences sociales et politiques sociales. Des propositions pratiques ne peuvent être pertinentes que si elles s'attaquent au manque de crédibilité dont souffrent manifestement les sciences sociales. L'interface entre recherche et action publique ne peut être dynamique que s'il est généralement admis que, dans des conditions réelles, les sciences sociales peuvent contribuer utilement à une société meilleure.

Le défi est donc contenu dans l'expression même de *sciences sociales*. Une science qui se coupe elle-même du monde social n'est pas pertinente car personne ne la remarquera. Une activité sociale qui abandonne toute aspiration à la rigueur scientifique

n'est pas pertinente car elle ne changera rien. Il s'agit ainsi d'*ouvrir* les sciences sociales sans pour autant les *niveler* – de les rendre à la fois *plus sociales* et *plus scientifiques*.

Cela, bien sur, est plus facile à dire qu'à faire, particulièrement en ce qui concerne les types de recherche internationale, comparative et collaborative dont les politiques sociales ont besoin. En termes généraux, il s'agit de résorber deux déficits qui se répondent d'une certaine façon en miroir. D'un côté, on manque de généralisations robustes qui fonctionnent sur un échantillon large de pays et de cadres chronologiques. De l'autre, les recherches sensibles aux contextes des cas et des situations spécifiques font également défaut. Les échecs de l'intervention politique tendent à se corrélérer avec un accent excessif sur des approches générales à moyenne portée qui ne sont *ni* suffisamment globales, *ni* suffisamment locales.

Pour améliorer les capacités internationales de recherche au vu de ces préoccupations, il faut se pencher avec attention sur quatre questions majeurs qui relèvent des politiques de recherche au sens large du terme :

- des procédures innovantes qui assurent la comparabilité technique et la qualité au niveau des grands projets internationaux en collaboration ;
- la reconnaissance de l'écart inévitable entre questions de science sociale et d'action publique, à quoi doivent s'ajouter des espaces appropriées de médiation qui permettent à ces différentes questions de se féconder mutuellement ;
- la création de synergies entre les mécanismes existants, principalement nationaux, de programmation et de financement de la recherche ;
- la reconnaissance du fait que l'expertise ne subvertit pas la politique, pas plus qu'elle ne lui est subordonnée.

### **3. Des politiques étayées par des données empiriques**

Même en supposant que la recherche produit des connaissances pertinentes pour les politiques, rien n'assure que les décideurs s'en servent, et encore moins qu'ils le fassent avec sagesse et efficacité. L'invocation, actuellement au goût du jour, de politiques étayées par des données empiriques, ou de politiques « par la preuve » (*evidence-based policies*, terme construit par analogie d'ailleurs contestable avec « *evidence-based medicine* »), répond à cette préoccupation en spécifiant ce qui constitue une

utilisation « sage » et « efficace » : des politiques conçues en référence, non au « bon sens » ou à des parti pris idéologiques, mais à des expériences pratiques antérieures.

Les politiques sont étayées par des données empiriques, en d'autres termes, pour autant qu'elles impliquent une forte base de connaissances comparatives et des modèles d'action effectifs et transférables qui peuvent être calibrés selon les caractéristiques de cas particuliers. Mais quelles sont les conditions qui favorisent l'acceptation, par des configurations ou des décideurs politiques particuliers, d'éléments empiriques appropriés et des politiques qui s'en inspirent ?

Pour l'essentiel, le processus d'action publique doit être ouvert aux savoirs produits de manière à la fois indépendante, rigoureuse et pertinente. Il ne s'agit nullement de soustraire à des « experts » la conception des politiques publiques. Car face à la complexité et aux incertitudes, une « preuve » ne peut être qu'indicative, et non pas concluante.<sup>1</sup> Quand des preuves supposées heurtent le bon sens, il est loin d'être évident que le bon sens doive toujours se retirer dignement.

Il est utile dans ce contexte de considérer de façon générique les caractéristiques qui promeuvent ou bloquent l'utilisation de la recherche. Celles-ci relèvent de quatre catégories principales : les caractéristiques de la recherche et des chercheurs qui la conduisent ; les caractéristiques des modes de diffusion ou des liens entre les chercheurs et le domaine politique ; les caractéristiques des groupes d'utilisateurs potentiels ; et les caractéristiques du domaine politique où s'inscrit la recherche.

Si l'on tente d'inscrire les questions de politique sociale ou de développement social dans ce cadre générique, certains traits spécifiques émergent qui doivent être pris en compte dans toute discussion sérieuse sur les perspectives des politiques empiriquement étayées.

- Il est peu probable que les caractéristiques de la recherche et des chercheurs qui la conduisent soient distinctives en termes institutionnels. Cependant, il est vrai que les chercheurs en politiques sociales ont tendance à se voir associés à des

---

<sup>1</sup> On notera ici une difficulté linguistique, puisque le mot « preuve » rend en français les deux notions anglophones, pourtant fort différentes, d'*evidence* et de *proof*.

perspectives idéologiques concurrentes, ce qui colore souvent la réception de leur recherche, même quand la recherche elle-même est produite selon des normes classiques d'objectivité.

- Il est probable, de même, que les modes de diffusion ou les liens entre les chercheurs et le domaine politique soient spécifiques, principalement parce que les enjeux de politique sociale (nationaux ou internationaux) sont établis en termes idéologiques. Par conséquent, on constatera souvent que les chercheurs apportent leur contribution à des programmes explicitement politiques.
  
- La recherche sur les questions de politique ou développement social ne peut pas être confinée à une interface étroite, susceptible d'être aisément maîtrisée ou circonscrite, entre recherche et politiques. Parce que ces questions sont politiquement saillantes, la recherche peut être utilisée (et même commandée ou produite) par une large gamme d'utilisateurs de connaissances potentiels, y compris par des groupes militants. De plus, les politiques sociales requièrent par nature des dispositifs considérables comprenant de nombreux professionnels qui ont besoin d'accéder aux résultats de la recherche et qui sont à même d'apporter des contributions critiques à la prise en compte de celles-ci.
  
- Enfin, le domaine politique où s'inscrit la recherche sur les politiques et sur le développement sociaux est par essence contesté. Les solutions proposées – sans parler des problématisations – sont rarement considérées comme « neutres » ou « objectives », aussi impeccable soit leur pedigree académique. Elles ne deviennent pertinentes pour les politiques qu'après filtrage par des lentilles politiques souvent idéologiques. Comme ce document le souligne par ailleurs, il ne s'agit pas là d'une caractéristique négative, exigeant correction, des configurations actuelles d'action publique. Au contraire, c'est par sa nature que la politique sociale a une dimension politique dont on ne peut que se féliciter. Cela souligne en quoi la dimension participative de la production de connaissances pour l'action publique n'est pas une « option » éventuellement ajoutée à une politique efficace, mais en représente plutôt une composante constitutive.



Plus spécifiquement, les facteurs qui favorisent la non prise en compte politique de connaissances pertinentes semblent relever de trois catégories principales :

- un manque d'intérêt politique pour la recherche, qui est commandée non pour avoir accès à ses résultats mais pour d'autres raisons, y compris l'habitude, la légitimation symbolique et le parrainage ;
- un manque d'intérêt pour l'impact politique de la part des chercheurs qui préfèrent, pour quelque raison que ce soit, rester en deçà du processus politique ;
- un manque de communication effective pour rapprocher les langages, les calendriers et les intérêts divergents des décideurs politiques et des chercheurs.

Néanmoins la recherche sociale *peut* être utilisée et prise au sérieux. Ce qui est en jeu, c'est le développement de procédures institutionnelles à même de créer l'arrière-plan favorable susceptible d'atténuer l'effet des facteurs bien connus qui sont propices à l'échec. Les perspectives critiques des chercheurs et des associations de la société civile sur l'utilisation des connaissances dans la définition des priorités et des processus politiques seront sans doute d'une valeur particulière à ce sujet.

#### **4. Du militantisme à l'action**

Il serait trop technocratique d'envisager l'« interface » entre recherche et politiques en termes de relations bilatérales entre les universitaires et les décideurs politiques. Sans même évoquer de considérations normatives, une gouvernance purement « experte » risque d'être inopérante en pratique. Les objectifs de développement social (dont l'alphabétisation, les soins de base, la protection de l'environnement, l'urbanisation durable, etc.) supposent en dernière analyse que des gens ordinaires se comportent de certaines manières jugées socialement désirables. On ne peut leur ordonner de « bien » agir, et leurs éventuelles réactions à des instructions ou à des incitations données ne peuvent être aisément prédites.

Dès lors, un modèle de gouvernance plus satisfaisant se doit de prendre au sérieux le rôle multidimensionnel de la société civile dans l'interface entre recherche et politiques. Les organisations de la société civile, au sens large, possèdent la capacité cruciale (bien que limitée par nature) de mobiliser et de suivre les impacts sur le terrain. Le processus d'action publique ne peut se passer de telles informations sur les conditions

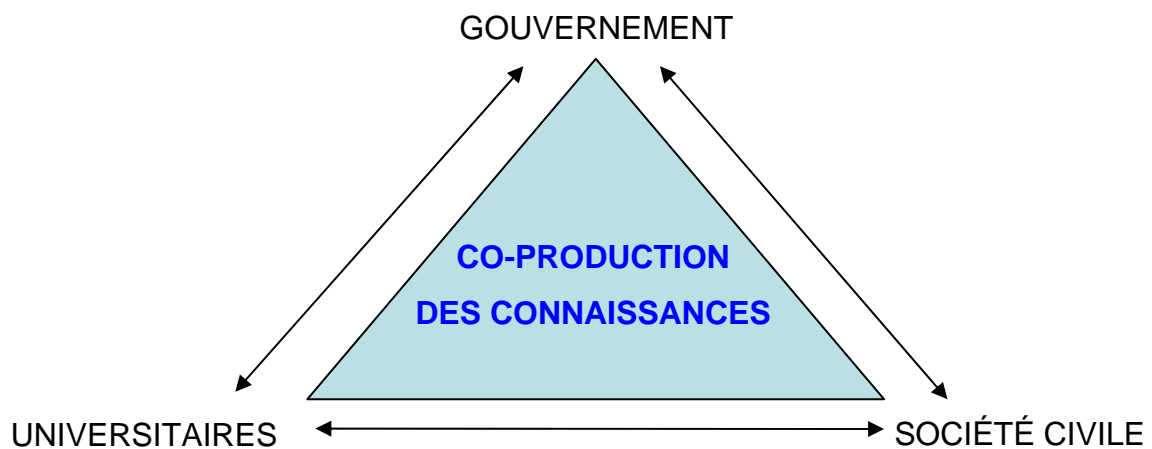
sociales et les réactions possibles à des initiatives particulières, d'autant qu'elles sont en général *plus* indépendantes que les résultats des recherches commandées, sans parler des données administratives internes. Le processus nécessite également la participation active des personnes touchés par la mise en œuvre des politiques publiques. Dans le fond, on réalise les objectifs de développement social quand des gens ordinaires s'approprient leur propre développement. Sans les structures organisées de la société civile, on ne peut guère y compter. En outre, il ne faut pas sous-estimer la rôle des associations de la société civile comme productrices de connaissances à part entière. sans doute ces connaissances ne peuvent-elles être utiles qu'après validation selon des procédures appropriées. Il n'en reste pas moins que le processus d'action publique est appauvri quand il ne parvient pas à incorporer de telles connaissances. Dans ce cas, les exigences de la justice et de l'efficacité donnent exactement la même orientation.

Pourtant, sous l'effet de la mode de la « gouvernance », on peut facilement surévaluer la contribution de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et se donner, par conséquent, des orientations qui risquent d'être contre-productives. Le rôle précieux de la société civile repose sur le profil spécifique des associations comme organisations qui répondent, non à des fonctions techniques, mais à des valeurs et à des engagements. Ce n'est pas consultants ou comme supplétifs bureaucratiques que les associations peuvent le plus utilement contribuer. À cet égard, se posent également des questions essentielles de compétence et de responsabilité : on peut souvent s'interroger, de manière parfaitement légitime, sur la représentativité réelle de telle association qui se réclame de la société civile. Il est donc indispensable d'assurer un équilibre entre les capacités et les responsabilités de tous les composants de l'interface entre recherche et action publique.

##### **5. Participation et gouvernance: de la production des connaissances à la co-production des connaissances**

Une interface viable entre recherche et politiques – une interface qui soit efficace *parce qu'elle* tient compte du besoin de participation et d'« *empowerment* » -- consiste en une relation triangulaire dans laquelle les trois sommets échangent bilatéralement avec

chacun des autres, contribuant ainsi (idéalement) à la *co-production* des connaissances nécessaires à l'action effective.<sup>2</sup>



Encore faut-il préciser les étapes pratiques qui favoriseraient une telle relation triangulaire productive, à partir d'une meilleure *articulation* du réseau des échanges impliqués, et donc d'une base de connaissances renforcée pour l'action publique.

Des procédures nouvelles et plus efficaces reposeraient nécessairement, dans une mesure importante, sur l'existence de forums « hybrides » rassemblant des chercheurs, des décideurs et toute la gamme des acteurs sociaux pour formuler des questions et assurer la large circulation des connaissances disponibles. L'essentiel, pour de tels forums, est d'éviter de définir *a priori* ce qui compte comme « expertise » en matière politique et, de plus, de les instaurer à un stade du processus politique où les options sont encore authentiquement ouvertes. Il en résulte, notamment, que de tels forums ne sauraient être soumis à des découpages sectoriels stricts. L'une de leurs fonctions est précisément de révéler des connexions au-delà des frontières sectorielles existantes dont la conception de réponses efficaces se doit de tenir compte. Les spécialistes sont réticents – et c'est compréhensible – à exposer leur travail aux critiques de non-spécialistes ; de même, les décideurs politiques sont réticents – et c'est compréhensible – à rendre des comptes devant des scientifiques ou des activistes qui, pour leur part, se targuent d'« indépendance ». De plus, de nombreux militants sont réticents (pour des raisons très compréhensibles) à partager la responsabilité de la conception et de la mise

---

<sup>2</sup> Notez que le triangle n'est pas significatif en soi : toute relation tripartite est "triangulaire". Ce qui importe sont les dynamiques qui opèrent autour et à l'intérieur du triangle.

en œuvre des politiques. Et pourtant cette quête de nouvelles formes de responsabilité, aussi insaisissables soient-elles, est au cœur de toute tentative sérieuse visant à rehausser le profil des sciences sociales et à en accroître la pertinence politique.

Réaliser en pratique la participation et le contrôle démocratique est sans aucun doute plus difficile que de faire dialoguer des universitaires et des décideurs politiques. Ceux-ci, en effet, sont relativement peu nombreux et viennent généralement des mêmes milieux sociaux. Mais on peut imaginer des solutions et il existe des bonnes pratiques dont on peut s'inspirer. Il s'agit le plus souvent de reconnaître que l'expertise est plurielle ; outre les solutions supposent une société civile active qui puisse organiser et mettre en avant les préoccupations, les craintes, les espoirs, les connaissances, les expériences des individus et des communautés.

Les obstacles sont certes nombreux, à plusieurs niveaux. On a de bonnes raisons, cependant, de partir d'un obstacle : la mentalité qui tend à rendre les problèmes invisibles et les solutions inimaginables. L'appel à prendre les OMD au sérieux est un appel à recalibrer nos esprits afin d'ouvrir de nouveaux espaces pour l'action pratique.