

Les ambiguïtés politiques de l'évaluation

PATRICE DURAN*

L'évaluation des politiques publiques, longtemps considérée comme une pratique exotique, est entrée dans nos mœurs publiques, elle serait même en « développement », si l'on en croit le dernier rapport du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) et si l'on se reporte à quelques livraisons récentes de la Documentation française¹. Ceci n'est au fond que la conséquence logique de l'institutionnalisation d'un dispositif d'évaluation au sein de l'appareil d'Etat, venue consacrer avec solennité la légitimité de cette nouvelle préoccupation. L'évaluation est une interrogation commune à l'ensemble des pays industrialisés pour des raisons évidentes qui tiennent au fait qu'ils connaissent les mêmes problèmes suivant une temporalité commune et un cadre de réflexion assez proche, pour autant son opérationnalisation se fait dans les conditions particulières de chaque société. De ce point de vue le développement de l'évaluation est tributaire du type d'Etat dans lequel il se produit et de la nature des élites susceptibles de la porter, comme des éléments plus culturels à travers lesquels la chose publique trouve sa définition et sa justification. La France a préféré une fois encore la voie du changement par décret à la suggestion pédagogique qui aurait pourtant été plus en rapport avec le message de modestie de l'évaluation.

La situation française se caractérise aujourd'hui par un foisonnement d'expériences et d'initiatives présentées comme autant d'« évaluations », et si l'unité du label cache mal l'hétérogénéité des produits, elle prouve au moins que l'évaluation est encore un « concept élastique »². Pour autant

* Groupe d'Analyse des Politiques Publiques.

1. Conseil scientifique de l'évaluation, *L'évaluation en développement, rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation française, décembre 1992.

2. L'expression est de Carol Weiss, *Evaluation Research*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1972.

on est parfois surpris des débats souvent passionnés qu'elle suscite en dépit d'une pratique qui demeure malgré tout encore modeste. Apprécier une politique n'est pourtant pas une question entièrement nouvelle au point que l'on pourrait s'étonner de cet engouement subit pour ce qui n'est au fond que l'évidence d'une élémentaire sagesse si l'évaluation n'était pas portée par un projet ambitieux.

Née dans le giron de l'analyse des politiques publiques qui lui a fourni son cadre de référence théorique, elle en est la continuité logique. Par son ancrage pratique, elle vient assumer de fait le vieux rêve de tout analyste de la politique tel que l'a parfaitement formulé Wildavsky, à savoir que « le propos de l'analyste de politique n'est pas d'éliminer tout jugement, mais d'élever le niveau de la discussion entre les intérêts concurrents. Le résultat final, il faut l'espérer, sera un débat de meilleure qualité et peut-être éventuellement permettra-t-il un choix public entre des alternatives d'action mieux connues »¹. En un sens l'évaluation est l'organisation de ce débat par un effort de rationalisation des choix pratiques sur la base d'une meilleure connaissance des modalités de développement de l'action publique. L'évaluation viendrait en effet rompre avec l'« ignorance rationnelle », dénoncée par Olson, dont se satisfaisaient autant les hommes politiques que les électeurs et qui ne pouvait que conduire à faire de l'idéologie le fondement des choix de gouvernement et le seul mode d'appréciation des résultats. L'analyse des politiques publiques est en cela l'instrument susceptible d'offrir aux pouvoirs publics un cadre d'intelligibilité de leur propre action, reste à en tirer partie du point de vue des appréciations possibles². Ainsi l'évaluation serait une manière de conjuguer jugement de fait et jugement de valeur par la jonction qu'elle opère de deux mondes, celui de la constatation des faits empiriques et celui visant à produire des prises de position pratiques. Analyse *pour* la politique et non pas seulement *de* la politique suivant la distinction classique, l'évaluation se définit comme une *policy oriented approach*, c'est-à-dire comme une activité qui vise à apprécier une politique compte tenu des éléments de connaissance dont on peut disposer au sujet de ses conséquences et de sa mise en œuvre, et par là même susceptible de fonder la recherche de nouvelles alternatives d'action. Tentative de réconciliation de l'éthique de conviction et de l'éthique de responsabilité, elle est bien une activité politique dès lors que le propre du politique est d'attribuer de la valeur aux faits. On s'est en effet éloigné aujourd'hui, ici comme ailleurs, des vues hyperrationalisatrices d'une « société expérimentale » pour un modèle d'évaluation plus compréhensif et du même coup plus ouvertement politique.

1. A. Wildavsky, *The Art and Craft of Policy Analysis*, Londres, Macmillan, 1930.

2. Pour une vue d'ensemble de cette question, nous renvoyons à notre article P. Duran, Le savant et la politique pour une approche raisonnée des politiques publiques, *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990.

On cherche généralement les raisons du succès de l'évaluation — tout au moins du thème — dans l'objectivation des problèmes de gouvernement à laquelle elle participe. Mais peut-être l'enjeu est-il ailleurs dans l'émergence d'une autre représentation du politique qui conduit à revoir le problème de son intelligence et de sa gestion. Dès lors, il n'est peut-être pas inutile de s'interroger sur la « signification culturelle » de l'évaluation, c'est-à-dire sur la façon dont le type de savoir qu'elle véhicule est susceptible de se répercuter sur son propre objet d'investigations¹. Habermas a raison de rappeler que toute analyse qui interprète les phénomènes empiriques du point de vue d'une volonté de connaissance rationnelle doit présupposer en effet que le potentiel argumentatif contenu dans les connaissances et les idées est susceptible de devenir empiriquement efficace².

La question ici n'est donc pas de s'interroger sur la qualité et la pertinence des évaluations réalisées, même si elle est d'importance et ne saurait être négligée, d'autant que, comme nous le verrons, le manque d'assurance théorique et méthodologique est parfois la porte ouverte à des présupposés douteux. Nous voudrions bien plutôt nous attacher à mettre en lumière les significations plus proprement politiques de l'évaluation. Celle-ci est en effet porteuse d'une représentation du politique qu'elle tire des travaux de l'analyse des politiques publiques et qui, pour légitime et fondée qu'elle soit, risque d'alimenter des interprétations frauduleuses. Dans le passage de la théorie à la pratique, il est rare que la théorie demeure indemne et ne se charge pas de considérations annexes qui ont plus à voir avec l'idéologie qu'avec la science. On sait que le propre des sciences sociales est souvent de véhiculer de telles représentations en passager clandestin, faut-il s'en prémunir. Comme le dit Lowi, « d'une bonne théorie sociale à l'idéologie, il n'y a jamais qu'un pas. Meilleure est la théorie, plus ses chances de devenir idéologie sont grandes », c'est bien en effet la crédibilité qu'offre l'argumentation scientifique qui explique souvent le succès de certaines idéologies³. Or les discours sur l'évaluation tels que nous les observons masquent bien des fois des considérations qui relèvent plus du jugement de valeur que du jugement de fait par un glissement subreptice, et il convient d'en prendre la mesure si l'on veut conserver à l'évaluation toute son utilité sociale. C'est à quelques-unes de ces extrapolations possibles que nous voudrions nous consacrer ici. Si l'on veut que l'évaluation reste une utopie mobilisatrice, faut-il lui éviter de trop glisser vers l'idéologie.

A cet égard, l'évaluation est porteuse de messages contrastés quant à l'image qu'elle véhicule parfois du politique. Par la suspicion qu'elle jette

1. Cf. M. Weber, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, 1964.

2. J. Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, t. 1 : *Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, Paris, Fayard, 1987.

3. T. J. Lowi, *La Deuxième république des Etats-Unis, la fin du libéralisme*, Paris, PUF, 1987.

sur l'action politique et son incapacité à atteindre ses buts, elle risque de conforter les réflexes les plus négatifs de dévalorisation de la politique et du système institutionnel qui la porte. Inversement, par le septicisme qu'elle entretient à l'égard de toute vision technocratique, elle conforte la dimension proprement politique des choix publics.

L'INSTITUTIONNALISATION DU DÉSAPOINTEMENT :
LA POLITIQUE DÉSENCHANTÉE

Eloignée de toute prétention à une gestion scientifique du politique et débarrassée de toute visée technocratique, l'analyse des politiques publiques sur laquelle l'évaluation construit son succès a contribué à alimenter une vision « désenchantée » de l'action politique. Marquant les limites incontestables du rôle de l'Etat, elle révèle en retour une régulation politique plus diffuse et plus complexe, dont la connaissance, si elle peut contribuer à la modernisation de notre culture politique, n'est pas totalement exempte de risque de dépréciation d'un politique dont elle se veut pourtant la consolidation.

Par ses travaux, elle nous livre en effet une représentation de l'action politique qui se révèle à l'inverse des représentations les plus habituelles dont elle marque assurément le déclin. Mais, par son zèle à confondre les visées technocratiques d'un pouvoir politique omnipotent, il ne faudrait pas en venir à chercher dans la complexité sociale la justification pseudo-réaliste de l'immobilisme et à rechercher hors de la politique ce qui relève d'elle-même, que ce soit dans l'ordre de la définition de ce qui est digne de valeur ou de la mobilisation des moyens susceptibles de concourir à leur réalisation. Essayons de résumer les points principaux autour desquels s'organise cette nouvelle représentation politique, au risque d'en simplifier le contenu.

La tyrannie des processus. — Dans une politique publique, substance et processus sont intimement mêlés. La mise en œuvre devient le moment crucial au cours duquel non seulement la politique prend corps, se concrétise, mais aussi où elle se trouve réellement définie. La définition devient ainsi le résultat d'une démarche d'opérationnalisation d'objectifs d'autant plus flous qu'ils procèdent généralement de problèmes largement indéterminés (développement social, protection de la nature, habitat, etc.). Or les modalités d'opérationnalisation sont elles-mêmes fortement dépendantes de la capacité des acteurs de terrain à agir, elle-même déterminé par les systèmes locaux dont ils font partie. En effet, dans la plupart des secteurs où ils interviennent, les pouvoirs publics se trouvent confrontés à des problèmes dont la gestion met en présence une grande diversité d'acteurs, qu'il s'agisse d'individus ou d'organisations. Les acteurs sont reliés entre eux par des interdépendances et des échanges multiples qui forment de véritables systèmes d'action. Dès lors que l'on parle de système d'action, on présuppose la com-

plexité des interrelations entre les acteurs, et en particulier que le produit de ces interactions ne peut par nature être totalement prévisible étant donné la nature même de l'action sociale qui empêche de pouvoir pleinement anticiper leurs conséquences par la suite des multiples effets liés et non attendus qu'elles génèrent. Une politique publique risque de ne plus apparaître comme la nécessaire résultante de processus sociaux parfaitement connus, maîtrisés et spécifiés, mais inversement comme le résultat largement contingent de processus multiples dont les liens restent incertains, imprévisibles, c'est-à-dire en fait involontaires !

La mise en doute des intentions. — Dès lors, on comprend que la catégorie de but se trouve exclue de la politique. Si les politiques ne valent que ce qu'elles vont devenir, le problème n'est plus celui des objectifs dont on sait qu'ils peuvent être généreux, mais pervertis par un déficit de mise en œuvre. Autrement dit, un bon processus vaut souvent mieux que de bonnes intentions. En effet, les préférences ne nous livrent jamais les conséquences, mais par là même on ne peut plus ordonner les préférences si l'on ne peut plus penser les conséquences. Ainsi l'analyse des politiques publiques devient la figure moderne de la rhétorique réactionnaire des effets pervers. Une politique publique devient un procès sans Sujet pour être trop encombré d'acteurs.

Méfions-nous cependant du fait que l'on ne produise pas de manière contre-intuitive un surcroît de méfiance à l'égard des hommes politiques et de la politique dès lors que la responsabilité des effets induits ne peut être que celle des systèmes. La légitimation de l'impuissance publique trouve assurément son compte dans l'exploitation du thème de la complexité. A travers cette représentation somme toute peu glorieuse de l'action publique, l'évaluation est amenée à reposer en d'autres termes l'épineuse question de la responsabilité politique. Qu'en serait-il d'un monde politique sans responsabilité ?

Un univers sans hiérarchie. — L'analyse des politiques publiques révèle également un univers fragmenté en de multiples systèmes d'action. L'Etat se trouve lui-même déconstruit en une multiplicité d'agences et de niveaux d'action dont l'intégration est le plus souvent minimale. Ainsi se répand l'image d'une sorte de *pilotless policy* suivant l'expression ancienne de Norton Long par la représentation d'un univers dans lequel les sous-systèmes correspondant à des politiques (*policy subsystem*) s'enchevêtrent de manière confuse du fait de leur propre complexité liée à un degré de cohésion variable et de leur autonomie fonctionnelle¹. La rationalité et la stabilité de l'ensemble de l'univers politico-administratif dépendent des intégrations partielles réalisées à l'intérieur des *policy subsystems* plus que d'une quelconque régulation centralisée. D'où l'image d'un système poli-

1. N. Long, *The Local Community as an Ecology of Games*, *American Journal of Sociology*, vol. 63, novembre 1958.

tique fragmenté largement caractérisé par l'hétérogénéité des problèmes à gérer et le faible degré de coordination de l'action.

Au moment où la pratique conduit à ôter toute pertinence à la distinction classique public/privé et à la séparation administration/politique, le brouillage est encore accentué par une expansion et une différenciation du système politique du fait de réformes institutionnelles. La réforme des collectivités locales comme la montée d'un espace européen qui constitue de plus en plus un cadre de référence pour l'action comme le lieu d'émission potentiel de nouvelles valeurs et de nouvelles identités collectives a progressivement conduit à substituer à l'espace apparemment intégré de l'Etat-nation une sorte de « polyarchie institutionnelle ». Ainsi la fragmentation de l'espace politique qui en fait un univers multipolaire impose l'impression d'un monde sans centre bien établi. Ceci est probablement une des possibles explications du regain d'intérêt pour une pensée systémique dans laquelle la hiérarchie ne constitue plus le seul mode d'intégration ou de régulation et où l'unité du système ne présuppose pas nécessairement l'unicité du pouvoir. De même, l'invocation régulière du modèle du marché en matière de gestion publique doit probablement une part de son succès à l'affaiblissement d'une représentation unitaire du pouvoir. Au fond, la redécouverte de l'Etat, en particulier dans la science politique contemporaine, s'effectue paradoxalement non seulement au moment où il est le plus faible, mais au moment aussi où le fonctionnement de la sphère publique rend pertinente l'expression de système politique, mais au sens, là, de système d'action concret plutôt qu'à celui de répartition cybernétique des fonctions. L'Etat était un principe d'unité, le lieu magique de l'ordonnancement des pratiques politiques, or l'éclatement et la diversification des systèmes d'action afférents aux différentes politiques aboutissent à une remise en question de la centralité de l'Etat et au-delà du système politique lui-même.

La question désormais clairement posée est bien celle de la capacité qu'une société possède par l'intermédiaire de son autorité politique à déterminer son propre avenir. Fruit d'une telle préoccupation, l'analyse des politiques publiques n'est que l'observation réaliste de la faible emprise de l'acteur politique sur des processus sociaux toujours plus ou moins indéterminés et ouverts. Mais il y a quelque risque à faire implicitement de la certitude de l'incertitude la dernière vérité du politique, la seule vérité que puisse s'offrir le politique en guise de légitimation négative. A défaut de trouver dans la Raison le sens de l'histoire, la science, nous permettrait au moins de comprendre pourquoi nous avons de « bonnes raisons » de nous tromper.

LES FAUSSES VERTUS DU PLURALISME

Les difficultés du politique à produire de l'action intentionnelle efficace ont conduit à juste titre à s'éloigner d'une vision hiérarchique de l'action selon laquelle le haut commanderait nécessairement le bas et à mettre en

évidence l'importance des micro-ajustements entre acteurs au moment de l'action. Au fond, la question aujourd'hui dont l'évaluation est porteuse est simple dans sa formulation, complexe quant à la solution : il faut réconcilier efficacité et démocratie. Cette irruption du thème de la démocratie qui s'incarne en particulier dans la conception française de l'évaluation pluraliste est cependant un thème assez nouveau pour être souligné, significatif de l'émergence de nouvelles préoccupations dans le champ de la gestion publique. Le débat sur l'efficacité au cours de la précédente décennie avait en effet quelque peu occulté celui sur la démocratie. Dans une période délicate qui voit les repères s'effriter, les identifications partisans devenir plus lâches, le pouvoir politique a nécessairement besoin d'un soutien et d'une participation des acteurs à la gestion des politiques qui les concernent comme bien sûr de leur consentement. Il conviendrait par là même de s'avancer vers la construction d'un ordre négocié par la pratique plus modeste de l'ajustement mutuel. Quelle que soit la pertinence des analyses de départ, le thème de la participation tel qu'il trouve à s'incarner dans la notion de pluralisme n'est pas exempt de lourdes ambiguïtés.

L'idée de participation est inscrite dans la réalité des politiques publiques en fonction d'une double exigence technique et politique, et la conception de l'évaluation pluraliste n'est en fait qu'une manière d'entériner la pratique. L'évolution de la nature même des politiques publiques explique qu'il faille bien souvent se préoccuper de motiver les acteurs dont l'adhésion aux objectifs de la politique est essentielle. Il en résulte la nécessité d'impliquer les groupes d'intérêts dans la prise de décision publique ou dans la mise en œuvre afin de réduire les possibilités de résistance ou de pouvoir anticiper les blocages éventuels. Par la solution qu'il apporte aux problèmes pratiques, on comprend que la rhétorique administrative épouse le plus souvent l'idéal d'administration prôné par les groupes d'intérêts qui privilégient la souplesse des normes et la décision par le marchandage. Il faut entraîner l'adhésion des acteurs à défaut de leur imposer leur conduite.

Tout gouvernement doit, il est vrai, faire face à une double contrainte : répondre aux problèmes tels qu'ils se posent et en rendre les solutions acceptables. Le travail des autorités publiques ne peut demeurer étranger au cadre institutionnel. Dans des démocraties constitutionnelles pluralistes où la concurrence pour le pouvoir est une réalité, il ne s'agit pas seulement de mettre en œuvre des actions susceptibles de conséquences, faut-il aussi en gérer la « perception » pour produire des interprétations favorables. Il ne faut pas seulement gérer des problèmes, faut-il encore produire de l'assentiment. A ce titre, la définition d'une politique publique requiert trois choses : l'identification de séquences d'action articulées les unes avec les autres, l'identification des conséquences éventuelles de ces actions sur le problème initialement déterminé, l'identification des interprétations de ces conséquences par les publics concernés¹. On comprend que la participation soit

1. Laurence E. Lynn (Jr), *Managing Public Policy*, Little, Brown & Company, 1987.

une manière d'anticiper de telles interprétations à défaut de pouvoir toujours les suggérer. La démocratie est certainement une exigence morale, elle est assurément une solution pratique.

L'évaluation pluraliste, nous l'avons dit, n'est qu'une manière logique de tirer les conséquences d'une action publique qui se définit prioritairement comme un mode d'action collective. Pour autant que soit légitime la présence dans l'évaluation de tous les acteurs concernés par une politique, cette situation n'est pas sans poser quelques questions, sinon redoutables, tout au moins délicates. On peut se demander si l'évaluation ne participe pas à une sorte d'idéal « pluraliste » assimilé à une forme de négociation généralisée qui serait une recherche de consentement grâce à la mise en commun d'acteurs séparés par la logique de la segmentation sociale des processus d'action et qui, par un glissement insidieux, ferait du pluralisme le synonyme de la démocratie.

L'évaluation pluraliste serait une activité visant à fonder une appréciation commune d'une politique publique à travers un processus d'interaction mettant en présence une grande diversité d'acteurs concernés généralement par la politique à évaluer. Le pluralisme n'est pas, on le pressent, éloigné de la recherche d'un consensus entre les acteurs. Le pluralisme masque mal l'idée d'une société réconciliée par la magie d'une négociation sociale rétablie au point qu'on peut parfois se demander si l'évaluation ne serait pas alors une manière de renouer les fils du dialogue social, ce qui n'est pas sans créer quelque ambiguïté quant au statut même de l'évaluation. Ainsi serait-il question de parvenir à un « jugement négocié », avons-nous entendu ! Au-delà d'une naïveté sympathique, une telle attitude appelle quelques commentaires, sans pour autant nous appesantir sur chacun des points.

D'une part, une conception trop lâche du pluralisme risque de déboucher sur un relativisme dont on sait qu'il n'est pas toujours fécond, d'autre part, le pluralisme suppose que la négociation est le mode de décision nécessairement le plus adapté. Comme le dit Passeron, il faut rejeter la position des « anarchistes du discours » pour qui toute phrase sur la société ou le destin des civilisations en vaut une autre¹. Tous les points de vue se valent-ils et méritent-ils d'être représentés ? Mais qui, du même coup, est susceptible de faire le tri ? On est conduit cependant à s'interroger sur la validité et la légalité de dispositifs certes flexibles mais largement à la discrétion des pouvoirs publics, et plus proches souvent de la cooptation que de l'égalité démocratique. Gare aux effets contre-intuitifs d'une recherche du consentement qui risquerait de renforcer le poids des groupes les mieux organisés et les plus actifs dont on sait par expérience qu'ils ne sont pas ceux qui comprennent le plus de monde et de conforter par là même une sorte de « libéralisme des groupes d'intérêts » pour

1. J.-C. Passeron, *Le raisonnement sociologique, l'espace non poppérien du raisonnement naturel*, Paris, Nathan, 1991.

reprenre la formule forte de Lowi. Par ailleurs, les discours sur l'évaluation pluraliste gommement étrangement le pouvoir de leurs analyses, et le modèle démocratique mis en avant semble exclure les mécanismes d'influence et de pouvoir. Là encore faut-il rappeler que l'interaction n'est pas l'apprentissage ni la communication. Dès lors comment distinguer le vrai consensus du faux, les accords manipulés des accords vraiment négociés.

Au fond, l'idéal pluraliste semble reposer sur deux postulats dont la psychologie sociale la plus moderne a montré à quel point ils étaient fragiles et contestables¹. Le premier est que, en l'absence de critères fiables pour juger d'une politique, la réunion d'un grand nombre d'idées et de faits serait le moyen le plus sûr d'établir une appréciation la plus objective possible. Ceci explique qu'il existe dans l'évaluation une autre idée souvent admise qui est qu'à la diversité des acteurs il conviendrait d'associer une pluralité de modes d'analyse comme si des perspectives scientifiques pouvaient être assimilées à des points de vue. Que fait-on alors de l'incommensurabilité des théories ? Deuxièmement, la tendance normale dans la recherche d'un consensus serait d'aboutir à un compromis, sorte de moyenne (*averaging*) entre les jugements des uns et des autres.

Or, ce que nous montre la psychologie sociale, c'est que des individus en principe logiques et pondérés, après s'être renseignés et avoir délibéré, ayant en main toutes les informations utiles, se sont mis d'accord sur une proposition qui n'est ni pondérée ni logique. Mais de manière plus fondamentale encore pour notre propos, ce qui institue le consensus et le rend convaincant n'est pas l'accord, mais la participation, au sens d'engagement, de ceux qui l'ont conclu. Or quel intérêt les acteurs ont-ils à s'engager et en ont-ils la capacité — nous dirions aussi volontiers le pouvoir — si l'évaluation se voit déconnectée des processus de décision publique ? La réponse n'est assurément pas simple.

La question est au fond pourquoi la négociation devrait-elle prévaloir aujourd'hui sur les autres modes de décision sociale. Ce qui va de soi en apparence n'est pas aussi évident qu'il y paraît. Ce qui caractérise la décision publique peut-être plus que d'autres domaines, c'est l'absence de critères permettant d'évaluer les diverses possibilités et d'établir que l'une est plus objective que l'autre. Dès lors la règle de la majorité inscrite dans la pratique de la démocratie constitue une solution incontournable. Si la démocratie est un ensemble de règles permettant l'expression des différences et la concurrence des opinions, la décision majoritaire n'est pas totalement la négociation puisqu'elle permet à un moment donné l'imposition d'un point de vue. Une conception molle du relativisme conduit à confondre la démocratie avec le consentement et en particulier avec un écrasement des valeurs du fait d'une recherche de compromis. Si la démocratie postule la relativité des valeurs, elle n'implique pas pour autant le

1. Cf. les analyses salubres de S. Moscovici et W. Doise, *Dissensions et consensus, une théorie générale des décisions collectives*, Paris, PUF, 1992.

relativisme ni le compromis, il y a là une confusion regrettable. Or le propre de la démocratie est bien de parvenir à une solution dans le cadre d'une pluralité de valeurs sans pour autant que l'on soit obligé d'abandonner ses propres croyances.

Le thème du pluralisme masque un autre enjeu qui est celui de l'avenir de la démocratie représentative incarnée par les systèmes institutionnels parlementaires. Il y a là assurément un vrai problème dont l'évaluation est porteuse à défaut d'en donner la solution. Elle conduit à une dualisation de la représentation éclatée entre l'assujetti et le citoyen ; et le problème est que l'on n'est pas toujours sûr que le citoyen soit le plus avantage. En effet, le risque est que l'on finisse par préférer l'administré et le consommateur au citoyen pour des raisons d'efficacité et de rapidité, ce qui est une manière d'affaiblir le rôle du Parlement dès lors qu'il n'est plus le cadre où s'effectue l'ajustement des intérêts et qu'on tend à le considérer comme un lieu subalterne d'expression des intérêts. Ainsi l'évaluation consacrerait implicitement la dissociation de l'appartenance citoyenne et de l'appartenance sociale définie, elle, par les statuts des individus tels qu'ils sont déterminés par leurs différentes positions sociales¹. La participation ne suffit pas à définir la citoyenneté et on peut craindre qu'une telle situation ne fasse que consolider la fragmentation du corps social. On peut se demander si le thème de la participation ne peut pas conduire à entretenir une fausse citoyenneté, car suivant une formule célèbre quand le citoyen est un administré est-il toujours un citoyen ?

Sauf que la démocratie change de sens, la question n'est plus d'avoir un gouvernement, des décideurs représentatifs aptes à faire des choix légitimes du fait même de leur représentativité, la démocratie étant posée comme un *a priori*, un *input* chargé d'alimenter le système politique en ressource de légitimité et d'autorité ; elle devient à l'inverse un *output* du système, elle est conquise *a posteriori* dans la satisfaction des citoyens à l'égard des résultats attendus, laquelle serait mesurée dans des instances *ad hoc*. Le soutien que l'on va chercher dans le jugement des groupes sociaux assujettis à une politique est-il de même portée que celui de l'électeur citoyen ? Ceci n'est au fond que la conséquence qu'il fallait bien tirer un jour de l'engagement de l'État dans la production d'actions publiques. Mais cette autre manière de chercher l'assentiment, si l'on n'y prend garde, risque de véhiculer malgré elle une critique de la démocratie représentative qui n'est pas totalement sans risque.

Elle entérine en quelque sorte la faible capacité des élections à être des moments pertinents d'évaluation. D'une part, parce que les élections ne constituent pas un lieu d'information des citoyens du fait des manipulations et des distorsions possibles ; d'autre part, parce que les conditions du débat

1. Jean Leca a pleinement raison de marquer la profonde différence entre *citoyenneté* et *égalité sociale*. Cf. Jean Leca, Individualisme et citoyenneté, in Pierre Birnbaum et Jean Leca (sous la direction de), *Sur l'individualisme*, Paris, FNSP, 1986.

sont trop « agrégées » pour offrir les chances d'une dissension véritable. Autrement dit, la démocratie devrait s'exercer à un double niveau, celui des élections qui se construit essentiellement sur la base d'un débat sur les valeurs et les buts recherchés ; un autre serait celui de la participation des acteurs à la connaissance des conséquences induites par les choix effectués par les autorités légitimes. La question posée est bien réelle, mais risque aussi de demeurer sans réponse réellement satisfaisante, dans la mesure où une des caractéristiques de l'action publique est que le moment de l'appréciation ne peut jamais totalement coïncider avec le moment de la fourniture. A défaut de pouvoir articuler les deux modes de représentation, il ne faudrait pas que leur dissociation laisse supposer un trop grand scepticisme à l'égard des mécanismes institutionnels de la démocratie politique.

Ainsi il convient de ne pas confondre le pluralisme avec la démocratie, le citoyen avec l'assujetti. La confusion des scènes et des genres n'est pas selon nous la meilleure des solutions à l'affermissement de la régulation politique. Née du politique, l'évaluation serait sinon une autre manière de l'évacuer.

L'ÉVALUATION, ENTRE SCEPTICISME ET ENGAGEMENT

C'est bien parce que nous accordons du crédit à l'évaluation que nous pensons qu'il est important de bien comprendre que l'évaluation reste encore plus un problème qu'une solution. La tension demeure entre un monde du politique soudain plus aléatoire et plus incertain et une production intellectuelle de connaissance qui a perdu l'ambition de la maîtrise du monde, entre la complexité perçue du monde et les contributions limitées de la science.

La question de l'évaluation est portée par une interrogation sous-jacente qui est celle de la capacité des hommes non pas tant à faire leur propre histoire qu'à la faire dans les termes qu'ils ont choisis, autrement dit la question est bien celle de leur aptitude à produire la société de manière volontaire. La décennie 70 n'a sonné le glas que d'une conception rationaliste de l'action, celle qui pense que la maîtrise théorique du monde induit sa maîtrise pratique, celle encore qui voit dans l'affirmation des objectifs le signe d'une rationalité prospective. Elle n'est pas la condamnation de toute possibilité d'intervention rationnelle. La logique qui conduit à l'émergence d'une rationalité nouvelle naît en fait de manière paradoxale de la mise au jour des multiples effets non voulus de l'action dans lesquels sont empêtrés les gouvernements. Dès lors que ceux-ci sont explicables, et non plus seulement liés aux forces irrationnelles du marché, au simple jeu du hasard historique, et que l'on peut en rétablir tout à la fois l'intelligence et le caractère rationnel, il n'est pas impensable, et irresponsable, d'en tirer les leçons d'un point de vue pratique quant aux possibilités de guidage qui s'offrent à nous selon une logique toute différente. La rationalité de la décision était de nature prospective fondée sur

la clarté des objectifs et des prévisions, la rationalité devient rétrospective par apprentissage des conséquences des actions passées. La rationalité d'une politique est attestée même par ses défaillances, car celles-ci peuvent être expliquées et dès lors en effet que les erreurs sont elles-mêmes considérées comme rationnelles, il est toujours possible d'apprendre. Quand on tient les objectifs et les intentions en suspicion, les conséquences deviennent la seule catégorie fiable dans la mesure où elles ont au moins le mérite d'être maîtrisables par la pensée. Si les objectifs sont des projections du désirable, les conséquences sont des faits. En prenant appui sur les acquis de l'analyse des politiques publiques, l'évaluation est une pensée ouverte dès lors qu'elle admet l'indétermination des processus sociaux. Cela veut dire que les apprentissages restent possibles, et que la liberté des acteurs n'est pas un vain mot, même si justement il faut éviter que l'enfer soit pavé de bonnes intentions. Si l'on ne peut pas utiliser la théorie pour prédire les conséquences, on peut toujours apprendre de l'expérience, c'est aussi l'optimisme que l'on peut retirer de l'analyse des politiques publiques et de la pratique de l'évaluation. « L'objectif essentiel est de gagner un savoir suffisant pour réduire la portée d'une surprise potentielle », nous dit Landau, c'est peut-être là la seule façon de conjurer la logique des effets pervers, c'est-à-dire de résoudre au moins intellectuellement le paradoxe d'Elster qui est de chercher à maîtriser ce qui n'est pas prévisible¹.

Le progrès des connaissances a tendance à favoriser le scepticisme quand l'action nécessite de l'engagement, mais l'incertitude dans les affaires humaines est tellement envahissante qu'elle est aussi la raison fondamentale pour laquelle la rationalité est finalement un guide assez faible pour l'action². C'est probablement là qu'il faut chercher aujourd'hui les explications d'un retour vers la philosophie, la morale ou la culture. Le paradoxe est bien dans le fait que la conscience des incertitudes est aussi le prix à payer de notre liberté, donc de la nécessité de notre engagement. Comme l'a bien vu Habermas, l'effondrement de l'illusion technocratique conduit au retour du refoulé, la morale, comme fondement de la politique. Ceci étant d'autant plus vrai que l'on s'est longtemps situé dans une logique de crise dans laquelle l'« urgence » était devenue un principe légitimant³.

Le débat politique aujourd'hui n'est assurément plus de même nature qu'au siècle précédent, le temps est révolu de l'« imagination prophétique », il faut l'espérer. L'évolution des conditions et des modes de légitimation du pouvoir politique est là pour l'attester. Le débat ne peut plus consister dans la seule discussion d'une exigence éthique, ou de postulats

1. M. Landau, R. Stout, To manage is not to control : or the folly of type II errors, *Public Administration Review*, March-April 1979.

2. J. Elster, *Nuts and Bolts*, Cambridge University Press, 1989.

3. J. Habermas, *op. cit.*, pour un appel à la morale comme dimension significative de l'action, on pourra se reporter à A. Etzioni, *The Moral Dimension*, New York, The Free Press, 1988.

de justice, il lui faut s'élargir à l'évaluation des conséquences possibles des choix politiques, sans que pour autant celle-ci devienne ainsi la seule mesure de l'éthique. Le jugement politique est autant rétrospectif que prospectif, fondé à l'origine sur un *a priori* des valeurs, il doit maintenant intégrer l'*a posteriori* de leurs conséquences. C'est en permettant d'articuler ces deux dimensions que l'évaluation peut modestement participer à la réhabilitation de la politique. Si elle y parvient, peut-être serait-ce une avancée sur la voie de la sécularisation de la politique dans laquelle Luc Ferry nous incitait ici même à nous engager.