

APPORTS ET LIMITES DE L'ÉVALUATION DÉMOCRATIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES COMME OUTIL DE GOUVERNABILITÉ

PAR

Florent LOISEAU

ATER à l'Université de Paris 1 - Panthéon Sorbonne

Une règle fondamentale de la démocratie consiste en l'existence légale d'une compétition ouverte pour l'occupation des postes de gouvernement. Parmi les contraintes particulières que la démocratie impose aux gouvernants, la première est qu'ils exercent un mandat à durée déterminée dont le renouvellement n'est pas certain. Cette limitation temporelle de leur pouvoir semble aussi s'accompagner d'une certaine précarisation de leur situation ; en effet, comme le montre Daniel Gaxie, les épreuves au cours desquelles les gouvernants sont sommés de mettre en avant la quantité et la valeur de leurs soutiens politiques tendent à se multiplier et à se diversifier. Autrement dit, toute action gouvernementale doit désormais être légale, légitime et, si possible, légitimante. Dans cette optique, gouverner ne consiste pas seulement à modifier de manière contrôlée l'action et les comportements des gouvernés mais aussi, et peut-être surtout, à agir sur leurs représentations. Face à ces contraintes renforcées, les gouvernants doivent adapter les outils dont ils disposent et éventuellement en forger de nouveaux.

Le fort développement que connaît l'évaluation des politiques publiques en France depuis quelques années nous semble pouvoir être situé dans ce contexte. La littérature sur l'évaluation souligne abondamment que celle-ci apparaît dans des contextes de crise ou de remise en cause de l'action des gouvernants et de leur légitimité¹. Pour eux, accepter d'évaluer leurs actions revient à

1. Cf. entre autres, Monnier (E.), *Evaluation de l'action des pouvoirs publics. Du projet au bilan*, Paris, Economica, chapitre I, p. 17-36.

prendre un risque politique important, puisque des effets non voulus, ou non revendiqués, de celles-ci peuvent être révélés, ce qui fournira autant d'arguments à leur adversaires. Toutefois, les gouvernants peuvent espérer des bénéfices politiques en acceptant le risque d'évaluer : ils pourront mettre en avant la transparence de leur action, leur acceptation de la critique, leur capacité à se remettre en question, leur souci de vérifier le bien fondé de ses décisions, de veiller à leur bonne application et d'en corriger les éventuels effets pervers. Source importante d'informations pour les gouvernants et ressource dans le jeu politique, l'évaluation est un outil de gouvernabilité dont les caractéristiques dépendent avant tout de l'importance du risque politique pris lors de sa mise en œuvre. A une prise de risque minimale correspondent les formes les plus simples du contrôle administratif, opéré selon des normes bien définies, par un corps de fonctionnaires spécialisés et dont le résultat peut éventuellement ne pas être rendu public. En revanche, l'évaluation au plein sens du terme suppose un risque politique plus important puisqu'elle implique une méthodologie adaptée à chaque politique évaluée, donc innovante, une participation des metteurs en œuvre et même des publics cibles de la politique évaluée, une diffusion large des résultats en vue de la modification, après débat, de la politique évaluée. La différence principale entre l'évaluation et le contrôle administratif consiste en la reconnaissance, plus ou moins explicite, par les gouvernants, du caractère politique et non seulement technique (voire étroitement comptable) de la mesure des effets d'une politique. Nouvelle arme du débat politique, l'évaluation offre un nouvel espace aux commentaires, aux critiques et aux oppositions, mais elle permet, et même commande aux gouvernants de s'expliquer et de se justifier.

L'évaluation apparaît donc comme un moment d'une politique publique où la légitimité des gouvernants à gouverner est mise en question, elle partage alors certaines de ses caractéristiques avec d'autres pratiques telles que l'enquête publique. Mais elle peut aussi être vue comme une politique publique à part entière qui a pour but d'en améliorer d'autres, c'est même là sa raison d'être officielle. Outil de réforme de l'action publique et source potentielle de légitimité pour les gouvernants, l'évaluation est liée à double titre à la gouvernabilité, celle-ci résultant à la fois d'un ensemble de caractéristiques techniques de l'administration² qui déterminent notamment son efficacité et d'un ensemble de conditions politiques nécessaires à l'action des gouvernants, dont nous avons vu que la première est la légitimité constamment revendiquée avec succès. Sous ces deux aspects, la valeur de l'évaluation comme outil vient de ce qu'elle fait intervenir un grand nombre d'acteurs appartenant à des univers sociaux variés (plusieurs administrations, des non-

2. Dans cette acception, le gouvernant est un chef d'administration, la gouvernabilité est affaire de technique, de bonne gestion. C'est ce sens que nous semble avoir l'expression anglo-saxonne de *good governance*. Les métaphores platoniciennes qui assimilent le chef au bon artisan (navigateur, tisserand, pasteur) faisaient déjà d'un savoir technique le ressort fondamental de l'art de gouverner. Cf. entre autres textes du même auteur, Platon, *Le Politique*, 257a-292d.

fonctionnaires, des politiques ne faisant pas tous partie de la majorité qui gouverne). Autrement dit, l'évaluation n'est efficace administrativement et légitimante politiquement que si elle n'est pas une auto-évaluation ce qui implique que les gouvernants consentent une certaine délégation de pouvoir, au moins de leur pouvoir de contrôle, ce que nous avons appelé une prise de risque politique. Nous montrerons ici comment un modèle français de l'évaluation fut théorisé et défini, avant de voir, à partir d'une étude de cas, que l'évaluation est une matrice d'inventions pratiques qui oblige à repenser certains aspects de la gouvernabilité.

I - UN MODÈLE THÉORIQUE IMPRÉCIS : LE RAPPORT VIVERET

En 1988, le contexte politique voit Michel Rocard exercer ses fonctions de Premier ministre à la tête d'une majorité qui n'est que relative, il s'emploie donc à élargir ses soutiens politiques et à donner à la nécessité l'apparence de la vertu : ce qui se traduit par une "volonté" d'ouverture. L'évaluation apparaît alors comme une ressource à ne pas négliger si elle permet de déplacer le débat politique dans de nouvelles arènes ou d'en changer les termes en plus d'être une disposition centrale de la réforme du service public. Le Premier ministre confie donc à Patrick Viveret, l'un de ses proches conseillers, le soin de rédiger un rapport sur le sujet qui sera la source de nombreuses pratiques évaluatives. Il n'est pas inutile de citer un extrait de sa conclusion avant d'en commencer l'analyse.

L'évaluation des actions et des politiques publiques, telle que nous l'avons formulée dans ce rapport est une condition nécessaire pour améliorer la qualité de notre vie démocratique. Elle doit conduire à une revalorisation du rôle du Parlement, à une meilleure information des acteurs sociaux et à la mise à la disposition des citoyens de matériaux qui leur permettront de débattre et d'intervenir sur des politiques précises et plus seulement sur des choix généraux et abstraits. A l'heure où les grandes passions politiques se taisent, ce qui contribue à pacifier notre vie publique, il faut que la démocratie invente des instruments plus fins pour que les citoyens se sentent pleinement acteurs. Or, passer de l'opinion — facilement manipulable — au jugement formé est précisément ce qui caractérise la citoyenneté dans une république. L'évaluation de politiques et de mesures précises est un moyen pour aider à la formation de ce jugement.

Ainsi définie, l'évaluation de l'action publique participe d'une meilleure efficacité de l'État, non dans une logique "managériale" et restrictive, mais parce qu'elle constitue un des outils privilégiés de l'intelligence politique d'une nation. La productivité de la démocratie est en effet d'autant plus forte que nous entrons dans une société d'information où la qualité de l'intelligence collective constitue la variable centrale de la production de richesses. (Patrick Viveret, L'évaluation des politiques et des actions publiques, Paris, La Documentation Française, 1989, p. 85.)

Le propos de l'auteur, qui cède à quelques facilités en admettant "la fin des idéologies" et en n'approfondissant pas la différence entre opinion et jugement, vise bien à insérer l'évaluation dans le jeu politique qu'elle est appelée à renouveler. L'évaluation doit permettre une participation aussi bien des citoyens que des parlementaires à l'action des gouvernants, ce qui est vu comme un moyen de moderniser l'administration.

Il faut toutefois s'interroger sur les conditions pratiques de mise en œuvre d'un tel projet. La première est évidemment que l'évaluation se distingue du contrôle administratif classique. Dans ce but, Viveret envisage d'en appeler à trois nouvelles catégories d'acteurs : les agents administratifs chargés de la mise en œuvre de la politique évaluée, des experts garants de la qualité méthodologique du travail technique à accomplir et des élus qui porteront le débat démocratique sur le terrain de la politique évaluée avant d'utiliser les résultats de l'évaluation dans le jeu politique. Viveret propose de distinguer entre "le chargé d'évaluation qui fournit des matériaux en vue de l'évaluation mais qui n'a pas, en tant que tel, de légitimité pour juger la valeur d'une politique"³ et l'instance d'évaluation, où siègent les commanditaires de la politique évaluée mais aussi des élus, instance censée établir un questionnement soumis aux chargés d'évaluation et former un jugement en se fondant sur les résultats fournis par eux.

L'évaluation doit donc être, simultanément mais séparément, scientifique et politique. La construction proposée par Viveret ressort de ce qu'Habermas nomme "le modèle décisionniste", inspiré de Weber, et qui laisse, en dernière instance, le savant et le politique dans deux sphères d'actions différentes, celle du savoir d'une part et celle du vouloir (ou du juger) d'autre part⁴. Le maintien de cette distinction peut apparaître comme une condition indispensable à la coopération entre les deux mondes⁵, toutefois, distinguer n'est qu'un premier pas, il faut ensuite que les deux catégories d'acteurs communiquent. Pour cela, Viveret en appelle à "une éthique professionnelle des chargés d'évaluation" qui serait fondée sur leur compétence et qui leur permettrait "de disposer d'un minimum de langage commun et surtout d'offrir à leurs interlocuteurs une capacité de distinction entre l'analyse des faits et les critères sur lesquels sont fondés leurs jugements"⁶. La question des conditions

3. Viveret (P.), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Paris, La Documentation Française, 1989, 116 p.

4. Habermas (J.), "Scientification de la politique et opinion publique", in : *La Technique et la science comme "idéologie"*, Paris, Gallimard, coll. Tel, trad. et préface de Jean-René Ladmiral, p. 98.

5. Nous nous fondons ici sur l'article de Memmi (D.), "Savants et maîtres à penser. La fabrication d'une morale de la procréation artificielle", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 76-77, mars 1989, p. 82-103. Il s'agit pour Viveret d'assurer au savant que l'on a besoin de lui, que la tâche est importante, rien moins que renouveler la démocratie, et que cela justifie de sa part une éventuelle transgression des deux règles fondamentales de la pratique scientifique que sont la neutralité et l'ésotérisme.

6. Viveret (P.), *op. cit.* p. 25.

pratiques de possibilité de ce "langage commun" n'est pas posée, on présuppose la compétence du scientifique à traduire son langage spécifique en un langage profane. Notons que pour Viveret c'est au scientifique de faire effort de communication et non aux autres acteurs participant au processus. Il apparaît dès lors que le "modèle décisionniste" n'est plus le seul référent, il côtoie ce qu'Habermas identifie comme "modèle pragmatique de la communication" qui se fonde sur une détermination progressive du problème à traiter par un mouvement d'allées et venues entre les deux sphères, "mouvement continu de traduction et de «rétro-traduction» entre le jargon scientifico-technique et la *koïnè traditionnelle de la politique*"⁷. L'indécision viverétienne quant au modèle de décision à privilégier sera, dans le cas que nous étudions, responsable de l'espoir des élus et des experts de pouvoir collaborer (chacun étant assuré du respect de ses prérogatives), mais aussi de leurs difficultés effectives à y parvenir.

Nous voyons ici que l'évaluation, comme outil de gouvernabilité susceptible de fournir un surplus de légitimité aux gouvernants, est non seulement une pratique politiquement risquée, mais qu'en outre, comme politique publique en soi, elle nécessite une démarche réellement novatrice qui, en raison du flou théorique de départ, ne pourra s'inventer que dans les pratiques qu'elle génère⁸.

II - LE CAS D'UNE ÉVALUATION "INGOUVERNABLE"

Notre étude a porté sur l'évaluation de la politique de la Ville qui s'est achevée en 1993 et qui fournissait un cadre particulièrement intéressant parce qu'elle se voulait une évaluation "démocratique" selon le modèle fourni par Viveret. Il s'agissait d'utiliser une méthode nouvelle pour évaluer des politiques elles-mêmes tout à fait innovantes. En effet "la politique de la ville" est une étiquette qui recouvre et unifie une somme d'actions dont les initiateurs, les metteurs en œuvre, les temporalités et les objectifs diffèrent à l'origine⁹. La création (le 28 octobre 1988) de la Délégation Interministérielle à la Ville et au Développement Social Urbain (DIV) et du Conseil National des Villes (CNV), puis celle d'un ministère d'État à la Ville (annoncée par le Président de la République au cours des rencontres de Bron les 4 et 5 décembre 1990 à la suite des troubles de Vaulx en Velin) peuvent être interprétées comme la der-

7. Ladmiral (J.-R.), "Jürgen Habermas ou le défi scientifique et technique", in : Habermas (J.), *op. cit.* p. XXIII.

8. Notre démarche reprend celle de Lacroix (B.), "Le politiste et l'analyse des institutions. Comment parler de la présidence de la République ?", in : Lacroix (B.), Lagroye (J.) (dir), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1992, chapitre I, p. 13 à 77. Cf. plus particulièrement la notion d'invention constitutionnelle, p. 52-59.

9. Parmi ces actions, on trouve des politiques visant à l'amélioration du bâti urbain, au développement social des quartiers, à la prévention de la délinquance.

nière étape d'un processus d'unification administrative et de centralisation d'un ensemble d'initiatives politiques souvent d'origine locale et menées jusqu'alors sous l'égide de plusieurs ministères. On le comprend aisément, la reprise par l'État de ces actions suscite des inquiétudes, voire des rancœurs, de la part des élus et des metteurs en œuvre locaux.

Dès lors, l'évaluation sera l'objet d'attentes diverses : le Délégué Interministériel à la Ville espère que l'organe administratif qu'il dirige sera jugé digne de perdurer, les représentants locaux souhaitent, eux, ne pas voir leur action confisquée par une administration centrale. Le modèle organisationnel proposé par Viveret, parce qu'il offre avec l'instance d'évaluation un forum où chacun peut faire valoir ses opinions et ses attentes semble bien adapté à une telle évaluation, même si l'on peut déjà se douter qu'il va concentrer les problèmes de gouvernabilité rencontrés par les gouvernants avec cette politique (en raison de son caractère composite, de sa forme interministérielle, des innovations qu'elle apporte dans l'articulation des pouvoirs centraux et locaux¹⁰, de l'importance politique nouvelle prise par les soulèvements dans les banlieues).

La composition de l'instance d'évaluation est donc un moment déterminant. Apparaît alors un personnage clef, qui est nommé rapporteur du Comité d'évaluation de la politique de la Ville. C'est un universitaire, enseignant et chercheur en science politique, ayant déjà une certaine expérience du travail dans des organismes ministériels et intéressé par l'évaluation (il a publié un entretien avec Patrick Viveret dans la revue *Esprit*)¹¹. Son travail universitaire ressort plutôt de la théorie politique que de la sociologie, il conçoit le chercheur comme un théoricien qui peut fournir des modèles d'action plus que comme un analyste. Il semble devoir sa nomination à ce poste de rapporteur à son intérêt pour l'évaluation et à sa connaissance des politiques sociales, mais aussi à ses contacts avec les principaux acteurs impliqués dans la politique à évaluer et également au fait que le Délégué Interministériel à la Ville semblait ressentir un manque de référence théorique pour le guider dans son travail que le futur rapporteur pourrait combler¹². Le Délégué attendait du scientifique une évaluation qui, à partir d'une réflexion théorique sur les formes d'action de l'État, justifiât l'existence et l'unification d'une politique de la Ville et fournît un modèle d'action à la DIV. Nous voyons dès lors que, contrairement au modèle de Viveret, le scientifique ne semble pas devoir se contenter de tenir un rôle de technicien des questions sociales. Son ambition

10. Citons par exemple la mise en place de contrats de ville ou la création de sous-préfets chargés de la ville.

11. "Évaluation et démocratie. Contrôle des politiques publiques et formation de l'opinion", *Esprit*, octobre 1989, n° 10, p. 42-56.

12. Nous nous fondons ici sur plusieurs entretiens avec le rapporteur et sur la lecture de ses travaux. Nous n'avons pas pu rencontrer le Délégué mais il s'explique dans un article : "La politique de la Ville à l'épreuve" in : Donzelot (J.) (dir), *Face à l'exclusion, le modèle français*, Paris, éditions Esprit, série société, 1991, p. 203-223.

de chercheur et les attentes que le Délégué a exprimées à son égard le poussent à refuser le rôle de simple expert. Représentant les chargés d'évaluation, il siège dans l'instance d'évaluation aux côtés de deux autres catégories d'acteurs : des élus et d'autres personnalités intéressées à la politique évaluée (dont Patrick Viveret). Le Comité d'évaluation est présidé par le Président de la Commission des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale qui devait constituer un relais efficace pour porter les résultats de l'évaluation dans le débat politique national, les autres élus ayant été choisis surtout pour leur connaissance des "quartiers difficiles" au niveau local. Un responsable du Comité National des Villes nous explique comment s'est opéré le recrutement des élus participants au Comité d'évaluation :

"Bon, ça s'est fait un peu au feeling. C'est-à-dire, il fallait des élus capables d'affronter des scientifiques, capables de rationaliser leur action. Donc c'est un peu en fonction de ça, puis des élus ayant une certaine bouille".

Cet extrait d'entretien nous montre une dimension que Viveret n'a pas réellement prise en compte : une certaine méfiance des élus vis-à-vis des chercheurs et de leur discours perçu *a priori* comme abstrait des responsabilités qui sont le lot des élus.

Le Comité d'évaluation (qui correspond à ce que Viveret appelle l'instance d'évaluation) est une structure lourde qui compte vingt membres aux emplois du temps chargés, appartenant à des univers de référence distincts et dont les attentes quant à leur participation à l'évaluation sont différentes et seront perçues comme antagonistes. Ainsi, les élus locaux font valoir leur connaissance concrète des problèmes abordés et espèrent des experts des réponses rapides et des bénéfices politiques au niveau local. Ils sont en ceci assez proches des fonctionnaires décentralisés de la DIV. Le président du Comité, élu national important, tente de situer les débats dans une optique plus centrale qui le rapproche des préoccupations du gouvernement. L'universitaire, responsable scientifique de l'opération avec titre de rapporteur, se défie de toute politisation et se trouve proche des préoccupations du Délégué à qui il doit sa nomination. La diversité des origines et des univers d'appartenance privilégiée se marque dans des différences de mode de travail et bientôt la méfiance se transforme en indifférence, voire en hostilité. Des alliances, dont certaines sont fluctuantes, se forment autour des lignes de clivage entre local et national, concret et abstrait, pratique et théorique, politique et scientifique. Les élus locaux qui ont l'impression de n'être pas entendus participent de moins en moins aux réunions du Comité. Le président, qui avait dans un premier temps soutenu le chercheur face aux élus locaux dans son entreprise d'abstraction, prend lui aussi ses distances lorsqu'il constate que le travail des scientifiques prend trop de temps et ne pourra pas être utilisé dans un débat politique qui précéderait les élections législatives de 1993. Le chercheur, qui comprenait les préoccupations des élus locaux, redoute de plus en plus d'être utilisé par eux comme une caution scientifique à leur politique au cours de ses déplacements en province et se replie sur

un travail avec des pairs qu'il a choisis et qu'il supervise (des chargés d'évaluation) dans des séminaires qu'il organise.

Sans détailler davantage¹³, retenons que chacun se retourne vers son milieu d'origine et tente d'y faire valoir au mieux les ressources fournies par l'évaluation parmi lesquelles se trouvent des titres, une tribune, des relations personnelles, des crédits de recherche. En outre, chacun invoque une certaine lecture de Viveret pour expliquer ses choix et ses comportements, mais les justifications sont opérées en référence à des cités différentes¹⁴ : tel élu nous explique qu'il trouve normal de passer commande à un chercheur d'une réponse qui l'aide pour ses décisions futures, tel chercheur ne comprendra pas que le politique ne respecte pas son indépendance intellectuelle. Autrement dit, le texte de Viveret est tiré vers son penchant décisionniste par ceux qui, appartenant au monde civique, prétendent placer l'évaluation dans une cité civique¹⁵ et vers son penchant pragmatique par ceux qui se situent dans un monde et une cité scientifiques¹⁶. Nous voyons bien ici que l'évaluation, politique publique complexe qui fait intervenir différents types d'acteurs (élus et fonctionnaires de plusieurs administrations), pose des problèmes de gouvernabilité : l'incompréhension est maximale entre des chercheurs qui ne reconnaissent que le jugement de leurs pairs et d'autres qui seront jugés par leurs électeurs et qui attendent de l'expertise une aide à la décision.

Finalement, les différents "mondes" ne pourront être unifiés dans une même cité. L'évaluation donne lieu à trois rapports finaux : l'un rédigé par l'administration de la DIV qui reste assez proche des préoccupations des élus locaux avec laquelle cette administration est en contact permanent¹⁷, un second rédigé par le président, qui dans sa forme est conçu comme un rapport

13. Nous proposons une étude plus approfondie dans un travail auquel nous nous permettons de renvoyer : Loiseau (F.), *Usages et invention de l'évaluation "démocratique" des politiques publiques. Le cas du Comité d'évaluation de la politique de la Ville*, Mémoire pour le Diplôme d'Études Approfondies "Organisations et politiques publiques", sous la direction de Daniel Gaxie, Université de Paris-I, septembre 1993, 128 p.

14. Nous reprenons ici le vocabulaire de Boltanski (L.), Thévenot (L.), *De la Justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, coll. NRF Essais, Paris, 1991, 483 p. Les auteurs traitent du problème que rencontrent des acteurs vivant dans des mondes différents (qui sont construits comme des systèmes de valeurs et des ordres de grandeurs) à coexister et interagir dans des cités (la cité est l'intégration de plusieurs mondes autour d'un bien commun).

15. Boltanski (L.), Thévenot (L.), *op. cit.*, p. 137-150 et 231-241.

16. Les notions de monde et de cité scientifiques sont des extrapolations libres que nous nous permettons à partir du travail de Boltanski et Thévenot. Il nous semble, comme nous l'avons dit plus haut en invoquant le travail de Dominique Memmi, que les relations entre le monde scientifique et le monde civique, vu comme un monde profane, peuvent être comprises à partir des deux principes que sont la neutralité et l'ésotérisme.

17. Cette évaluation interne se rapproche plutôt d'un modèle endoformatif que d'un modèle démocratique : n'abordant pas les questions reconnues comme politiques, elle s'achève sur des suggestions de réformes de l'organisation de la DIV et des autres administrations concernées par la politique de la Ville.

parlementaire devant servir de point de départ à un débat national, un troisième, dû au rapporteur, se lit comme un ouvrage de théorie politique, une suite des travaux précédents de leur auteur, comportant des références implicites à d'autres ouvrages que seul un public de spécialistes pourra identifier. Ce dernier rapport a depuis donné lieu à un ouvrage scientifique.

III - DU DIRIGISME AU PRAGMATISME ?

De la description, forcément sommaire ici, de cette évaluation, nous pouvons tirer plusieurs éléments de réflexion pour le problème de la gouvernabilité.

A un premier niveau, si nous considérons cette évaluation comme une politique publique en soi, nous pouvons noter que les facteurs qui la rendent difficile à mener à bien se retrouvent dans de nombreuses autres politiques publiques. Elles tiennent essentiellement à la nouveauté de ces politiques et à leur caractère complexe ou transversal. Une pratique nouvelle n'est par nature pas régie par des routines propres, elle est donc le fruit de savoir-faire importés par les acteurs depuis leur univers d'origine (le chercheur organise des séminaires de recherche tout en essayant de respecter des contraintes de temps plus sévères que celles qui ont cours dans l'université). On assiste donc à de nombreuses inventions pratiques opérées par tâtonnement : il faut par exemple définir empiriquement les fonctions de président et de rapporteur d'une instance d'évaluation (mais le fait même de recourir à ces titres signale le poids de certaines habitudes organisationnelles), ou bien encore s'il est évident que l'évaluation doit se conclure par la production d'un rapport final, c'est un écrit dont les canons ne sont pas encore fixés, ce qui donne lieu à débat. Il faut surtout que des acteurs issus de milieux sociaux différents apprennent à travailler ensemble, tâche d'autant plus difficile lorsque leurs interactions ne sont pas fixées dans un cadre réglementaire qui déterminerait clairement une hiérarchie, ce qui est le cas dans une évaluation. A titre d'exemple, la lecture des comptes-rendus de réunions montre bien que les règles de prise de parole ne sont pas clairement déterminées et que des tensions peuvent naître entre un président habitué à des débats strictement réglementés et un universitaire plus coutumier de débats entre égaux, où la parole détermine la valeur du locuteur et non l'inverse. Les éventuelles tensions se marquent dans la mise en avant du titre de président qui peut être reprise sur le mode ironique. C'est au terme de telles joutes que se définissent, se routinisent et s'institutionnalisent, plus ou moins implicitement, les fonctions, les pratiques, les objets qui constituent une politique publique.

En ceci, l'évaluation a de nombreux traits communs avec d'autres politiques publiques nouvelles qui sont d'une grande complexité en raison de la variété des acteurs qu'elles mettent en relation, nous pensons aux phénomènes de décentralisation ou de déconcentration qui font interagir le niveau central et le niveau périphérique, ou le local et le national, aux politiques qui font

intervenir plusieurs administrations aux habitus différents. L'analyse des politiques publiques montre clairement que ces phénomènes d'importation de routines sont omniprésents, il est donc vain de chercher à les empêcher et inutile de se lamenter sur ce qui peut apparaître comme des détournements (un élu à propos du responsable scientifique : "*il est venu là seulement pour écrire un bouquin*", un chercheur : "*certains élus ont très vite plié bagage lorsqu'ils se sont rendus compte que le Comité d'évaluation ne pouvait en aucun cas constituer une tribune de valorisation de leurs réalisations locales*"¹⁸). Ces importations et ces réappropriations sont la contrepartie de l'initiative qui est laissée aux acteurs et qui les force à des inventions pratiques. Les politiques publiques qui font intervenir des acteurs extérieurs à l'administration, ou d'administrations différentes, semblent moins gouvernables, elles ne sont peut-être que moins dirigistes. Si les gouvernants veulent les utiliser au mieux comme des matrices d'innovations et s'ils veulent que ces innovations contribuent à une augmentation de l'efficacité de l'administration, cela suppose qu'ils acceptent de passer du modèle décisionniste à un modèle pragmatique dans la définition et le pilotage des politiques publiques. Les gouvernants doivent accepter une plus grande autonomie des metteurs en œuvre de ces politiques, reconnaître leur capacité à inventer empiriquement des pratiques¹⁹. La gouvernabilité ne souffrirait alors nullement de ces nouveautés, à condition que les gouvernants gardent un rôle d'arbitre et de censeur pour éviter l'intrusion d'intérêts privés dans une action publique à caractère général, un arbitre qui interviendrait donc, et qui prendrait à son compte une partie du travail de traduction nécessaire entre gouvernants, gouvernés, opposants et metteurs en œuvre.

L'évaluation que nous avons observée n'a pas fourni au gouvernement de ressource politique précieuse dans le débat démocratique. Le seul acteur qui semblait en espérer un tel bénéfice fut le président du Comité et il a échoué à provoquer, dans une arène telle que l'Assemblée nationale, un débat sur la politique de la ville où l'évaluation aurait pu être utilisée. Ceci s'explique par le désintérêt des autres élus pour l'évaluation, incapacité ou refus d'assurer une médiation entre les différents niveaux (local et national, scientifique, administratif et politique) et par le contexte politique (changement de majorité en 1993). Il n'en reste pas moins que l'évaluation démocratique suppose une forte prise de risque de la part de celui qui en est l'initiateur, parce qu'il ne

18. Boltanski (L.), Thévenot (L.), *op. cit.*, p. 272-273 : "*Pour décrire cette figure de l'accusation, nous parlerons de préoccupation : les personnes sont accusées de se soucier d'objets valables dans un autre monde au lieu d'être à ce qu'elle font dans le monde actuel*".

19. Il s'agit en fait pour les gouvernants de prendre en compte certains acquis de l'analyse des politiques publiques, ce qui est en bonne voie et pose des problèmes tout à fait passionnants comme le montrent deux articles très intéressants : Duran (P.), "Le savant et le politique : pour une approche raisonnée des politiques publiques", *L'année sociologique*, 3ème série (40) 1990, p. 227 à 259. Duran (P.), Monnier (E.), "Le Développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques", *Revue Française de Science Politique*, 42 (1), avril 1992.

peut prévoir avec certitude ni les résultats qu'elle produira, ni l'interprétation qui en sera donnée. Il faut néanmoins nuancer ce point pour deux raisons : d'abord l'acceptation même du risque peut générer des soutiens politiques, nous l'avons dit, ensuite cette pratique, en se développant, est appelée à se routiniser, donc à se formaliser, ce à quoi l'incitent des institutions telles que le Conseil Scientifique de l'Évaluation qui, en accordant ou non un label de scientificité, de valeur méthodologique, vise à institutionnaliser cette pratique.

Il apparaît donc que la gouvernabilité, tout comme l'évaluation, existent en tension entre deux pôles que nous avons dégagés. Si le problème de la gouvernabilité est de nature technique, s'il s'agit seulement pour les gouvernants de disposer d'outils performants pour faire fonctionner une administration conçue comme appareil d'Etat, l'évaluation, en devenant plus prévisible dans son déroulement et ses résultats, est un outil précieux, mais rien de plus qu'un contrôle administratif modernisé. Si, en revanche, la gouvernabilité en démocratie est surtout affaire de soutien politique et de légitimité, les gouvernants, pour obtenir des bénéfices politiques importants, devront sortir du modèle décisionniste du contrôle et accepter les risques du modèle pragmatique, donc remplacer la commande passée à des experts par un dialogue avec des chercheurs, ne plus considérer les politiques publiques et leur évaluation seulement comme un outil de pouvoir mais aussi comme un lieu où se poursuit le débat démocratique.