

# Pour une évaluation législative qui réhabilite cet effet qu'on dit pervers L'exemple du logement

By/Par | Nicolas Bernard

## 1. INTRODUCTION

Florissant, le thème de l'évaluation législative requiert traditionnellement du titulaire de la fonction normative qu'il recueille les effets produits par sa loi sur le terrain afin, le cas échéant, de rectifier la règle. La problématique, en tout cas, connaît un succès grandissant depuis une vingtaine d'années, les développements de la doctrine en la matière (Mader 1985, Monnier 1992, Morand (dir.) 1993, Ost et Jadot (dir.) 1999 et Morand (dir.) 1999) débouchant parfois même sur de stimulantes réalisations politiques (Commission externe d'évaluation des politiques publiques du Canton de Genève 1997). C'est que la figure de l'évaluation répond opportunément à une crise persistante de la loi, observée tant sur le plan quantitatif (inflation législative : Gérard, Ost et van de Kerchove (dir.) 2000) que qualitatif (norme imprécise dans sa forme et ambiguë dans son contenu : Richevaux 1999). Les deux phénomènes s'alimentent d'ailleurs mutuellement, la prolifération des réglementations entraînant souvent en effet une diminution corrélative de la qualité des textes. Conséquence : la loi, trop souvent inadéquate et impraticable, reste fâcheusement inexécutée. Qu'on songe ainsi à la loi belge du 12 janvier 1993 ayant institué au profit des bourgmestres un droit de réquisition des immeubles abandonnés. En dix ans d'existence, cette législation "mort-née" n'a délivré qu'un seul cas d'application (voy. *infra*). "De larges franges du droit", synthétise ainsi Jacques Chevallier (1993, p. 136), "sont vouées à rester inappliquées".

Par ailleurs, quand elle est effectivement mise en oeuvre, la législation produit souvent de regrettables effets pervers. De fait, pas toujours au fait des spécificités de la population marginalisée, le législateur peine parfois à décoder certaines demandes sociales, et en assure dès lors une transposition normative inappropriée. Quoi qu'il en soit, l'irruption de ces difficultés imprévues sur le chemin de l'application de la loi conduit souvent à envoyer par le fond les initiatives sociales plus louables.

On le voit, "la crise de la législation est aussi -et peut-être surtout- une crise de sa mise en oeuvre et de ses effets", résume Luzius Mader (1985, p. 4). Si l'évaluation s'impose avec

force aujourd'hui, c'est donc parce que la loi connaît des difficultés importantes à l'occasion de son application. Si ces obstacles sont apparus avec les premières législations finalisées produites par l'État providence, la crise actuelle de celui-ci ne semble pas devoir affaiblir la nécessité de l'évaluation, au contraire semble-t-il. En tout état de cause, l'évaluation ne sert pas à réduire l'incertitude, mais à mieux l'assumer.

Pour procéder à l'évaluation d'une loi, l'observateur dispose d'une palette élargie de nuances chromatiques. Le concept -protéiforme- d'évaluation législative se décline en effet en une myriade de tonalités. On peut, par exemple, évaluer l'*effectivité* d'une loi (c'est-à-dire relever les comportements individuels observés au sein de la population), sa *mise en oeuvre* (par l'administration), son *efficacité* (qui renvoie, sur un plan macro-social, au succès général de la norme) ou encore son *efficience* (rendement financier). Il s'agit donc d'opérer un choix, qui reflète en définitive le projet que l'on nourrit. Le présent article ne fournira cependant pas au lecteur une grille exhaustive des différents standards d'évaluation (laquelle, du reste, n'existe pas en tant que telle). L'intérêt semble ailleurs; il réside plutôt, à notre estime, dans l'identification des matrices évaluatives les plus appropriées à la question précise qui nous occupe, à savoir la faible congruence des lois d'inspiration sociale avec leur public cible. Dans ce cadre, une double clef de lecture s'impose naturellement : l'évaluation dite pluraliste d'impact.

Dissocions un instant la dyade. L'évaluation d'impact présente cette singularité de ne pas se voir conditionnée, dans sa recherche des effets de la loi, par des attentes trop précises, et ce contrairement aux autres types d'évaluation, focalisées eux sur certains aspects particuliers et rendus aveugles de ce fait à toutes les conséquences *imprévues*. Ainsi, l'évaluation d'impact semble être la plus à même de débusquer les effets inattendus que charrient, en nombre, les législations parmi les mieux intentionnées. Vient opportunément compléter ce dispositif l'évaluation pluraliste. Pour éviter en effet que l'évaluateur d'impact, affranchi d'objectifs trop contraignants, ne compense la perte de cette grille de références conventionnelle en y substituant *son propre système de valeurs*, il est invité à épouser, autant que faire se peut, le point de vue des personnes directement concernées par la réglementation. C'est en se plaçant au niveau des administrés concrets, et en premier lieu auprès des plus défavorisés, que l'évaluateur pluraliste appréciera les effets des lois. Ce faisant, il se rend apte à fournir au législateur les informations les plus précieuses quant au sort de la norme sur le terrain, lesquelles indications permettront alors au titulaire de la fonction réglementaire de "suivre" efficacement sa loi et de la parfaire s'il échet.

## **2. L'ÉVALUATION D'IMPACT**

Parce qu'elles se focalisent sur certains aspects seulement des effets législatifs, les évaluations traditionnelles restent désespérément aveugles aux conséquences imprévues, que celles-ci soient malsaines ou bénéfiques d'ailleurs. Or, l'identification de ces pierres d'achoppement inopinées (et trop petites pour pouvoir être visibles à l'oeil nu de la puissance publique) permettrait opportunément aux autorités de dégager le chemin de l'application de

la norme. Raison pour laquelle, connoté péjorativement d'ordinaire, le vocable "effet pervers" semble impropre. Car, même néfaste, le résultat imprévu fournit toujours au législateur soucieux d'épouser au plus près les mouvements du corps social une information véritablement irremplaçable. Détaillons.

*Un critère global et résiduel*

Les différents types d'évaluation recensés jusqu'ici se sont focalisés sur *un aspect particulier* de la question des effets de la loi. Certaines évaluations se sont intéressées en effet aux comportements des particuliers (effectivité) ou de l'administration (mise en oeuvre). D'autres en revanche ont examiné la réussite globale de la norme (efficacité) ou encore son rapport coût-bénéfice (efficacité). Toutes pertinentes, ces évaluations n'en sont pas moins étroitement limitées en ce qu'elles ne couvrent qu'une dimension restreinte du problème. Lorsqu'elles scrutent le réel à la recherche des conséquences dues à une législation, ces démarches évaluatrices sont en effet intimement conditionnées par une série d'attentes particulières, de sorte qu'elles ne trouvent jamais rien d'autre en fait que les effets espérés ou redoutés, c'est-à-dire ceux qu'elles postulaient dès le départ, et rien d'autre. Or, la législation produit une foule d'effets inattendus et échappe régulièrement aux prévisions faites à son endroit. En sélectionnant donc certaines catégories des conséquences au détriment d'autres, et en déterminant par avance les résultats à trouver, les différentes évaluations mentionnées restent dans le domaine du pronostic raisonnable et s'interdisent par conséquent d'appréhender le fait social dans toute sa complexité. "De manière générale", ramasse Jean-Daniel Delley (1999, p. 112), "le choix des mesures les plus appropriées doit prendre en considération, au-delà des effets voulus, *l'impact* prévisible, c'est-à-dire *l'ensemble des effets* possibles sur les destinataires directement visés et sur d'autres publics". En quelque sorte, les différents types d'évaluation identifiés jusqu'ici cherchent ce qu'ils connaissent -au moins implicitement- *déjà*, ce qui ne peut dès lors que les *téléguider* étroitement dans leur investigation. Nous militons au contraire en faveur d'une quête affranchie de directives et pour une prospection décomplexée qui s'octroie le droit à l'errance.

On connaît trop bien le "maquis des relations causales" (Mader 1985, p. 92) qui empêche d'attribuer avec certitude tel effet à telle norme, tout comme est désormais patent le fait que la loi elle-même ne représente plus qu'*un* facteur d'évolution sociale parmi d'autres. Il est temps, à présent, d'assumer cette posture intellectuelle et d'adopter une démarche évaluatrice qui veille à prendre en compte, autant que faire se peut, l'ensemble des conséquences - intentionnelles ou non- induites par la réglementation. Cette entreprise, qu'on dit centrée sur "l'impact" de la mesure, propose un critère d'évaluation des lois qui se veut à la fois global, car non conditionné, et résiduel, en ce sens qu'il vient compléter les autres évaluations lorsque celles-ci butent sur des effets imprévus. La tâche, on le voit, est assurément complexe, sans être irréalisable pour autant. "Que l'évaluation des effets soit une opération délicate ne signifie nullement qu'il faille y renoncer", précise Charles-Albert Morand (1999, p. 219). "Une évaluation effectuée dans des conditions de rationalité limitée est un progrès non négligeable [...]".

*Exemples de conséquences imprévues, qu'elles soient néfastes...*

Relevons à présent quelques exemples de lois aux effets imprévus (que ceux-ci se révèlent fâcheux ou heureux), en commençant par pointer ici les conséquences *néfastes*. Ainsi, de nombreuses de lois sociales dans le domaine de la santé ont bel et bien amélioré la situation des malades mais, parce qu'elles n'ont fait en quelque sorte que déplacer le problème en aval, ont entraîné une inflation incontrôlée des dépenses, mettant en péril l'équilibre même d'un système menacé de s'effondrer sous son propre poids. Épinglons également le cas des lois successorales françaises qui, parce qu'elles attribuaient la possession de la ferme à l'aîné de la famille, ont incité à une certaine époque les agriculteurs à n'avoir *qu'un seul enfant* (Demers 1996, p. 84). Autant d'effets inattendus que seule une évaluation d'impact est à même de relever adéquatement.

Dans la matière du logement, les illustrations sont particulièrement éloquentes. Ainsi de l'accès à la propriété qui, en raison de la stabilité que l'attribut apporte, est résolument encouragé, notamment à l'égard des personnes démunies. Et pourtant, une politique trop incitative dans ce sens risque d'être nocive pour l'équilibre environnemental global, ne serait-ce que parce que les réserves foncières ne sont pas extensibles à l'infini. Si l'idéal de la propriété est légitime, il ne saurait, et ce n'est pas le moindre de ses paradoxes, s'appliquer à tout le monde. Une promotion tous azimuts de la petite propriété individuelle induirait des effets catastrophiques en termes d'aménagement du territoire et d'environnement, tout en entraînant par ailleurs un phénomène bien connu de désurbanisation. "Nous ne mesurons pas suffisamment que le modèle d'accès à la propriété, depuis l'après-guerre, est un des facteurs principaux de la désurbanisation des villes" (*Échos du logement* 2001, p. 109). Saluons dans ce cadre la décision rendue en 1997 par le tribunal de première instance de Termonde, qui a refusé de faire primer le droit à un logement convenable sur la réglementation en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. À nouveau, seule une étude d'impact sérieuse est capable de débusquer les effets imprévus dissimulés au sein des lois apparemment couronnées de succès dans leur strict champ de compétence tout en exerçant de malsains effets sur d'autres plans. Au demeurant, comme l'a montré officiellement la Commission externe d'évaluation des politiques publiques du Canton de Genève (1997, p. 69), l'encouragement public de l'accession à la propriété a entraîné comme conséquence inattendue et néfaste (était-elle réellement inattendue cependant ?) une augmentation généralisée des loyers et une éviction subséquente des locataires les plus fragiles hors du quartier.

Enfin, le suicide d'un jeune homme dans un foyer d'accueil remarquablement restauré et offrant un confort idéal a jeté un trouble profond chez les responsables du système. Même si la coïncidence (entre la rénovation du centre d'hébergement et le décès) est peut-être fortuite, elle est suffisamment troublante toutefois pour susciter la réflexion chez les gestionnaires de maisons de transit. Lesquels se sont alors aperçus que les opérations de réhabilitation immobilière, menées à grands frais, avaient pour effet inattendu d'accentuer le sentiment de solitude qui frappe déjà les plus démunis et marginaux (au reste, la mort n'avait été découverte que plusieurs jours après). Désormais, au nom d'une certaine idée du progrès social, chacun doit disposer dans ces nouveaux refuges de sa propre chambre, ce qui implique un indéniable tarissement des échanges sociaux. Or, les personnes qui atterrissent dans les foyers d'accueil échouent là précisément parce que leurs liens sociaux sont atomisés et qu'elles ne peuvent pas compter sur le soutien d'une collectivité familiale ou affective. "Le

caractère privé de l'espace ne garantit pas l'intimité", explique Michel Conan (1998, p. 175), qui rapporte le cas. L'intimité suppose en fait que l'on se sente *chez soi* dans le logement. Et quand habite-t-on, dans le sens plein du terme, son lieu de vie ? Lorsque celui-ci procure à son occupant une certaine *liberté*. Le foyer d'accueil en l'espèce, avec son règlement d'ordre intérieur draconien et ses petites cellules individuelles, a beau être confortable, il n'en reste pas moins vécu comme oppressant par ses habitants. *A contrario*, les foyers qui trouvent grâce aux yeux des marginaux sont ceux précisément qui comportent des studios de deux personnes, aux aménagements différenciés, et qui permettent aux résidents de réagencer leur espace à leur manière (changer les meubles de place, en acheter de nouveaux, les construire éventuellement, etc.). À cet égard, la cohabitation n'est paradoxalement pas perçue comme attentatoire à l'autonomie, du moment qu'elle s'inscrit dans un accord respectueux et mutuellement consenti. La liberté en définitive revient à se choisir certaines limites, qui ont du sens, et à les assumer en adulte responsable. La fonctionnalité n'est donc pas tout; c'est le vivre ensemble et la restauration du lien social qui doivent bien plutôt être recherchés dans les maisons d'accueil.

*...ou neutres, voire bénéfiques*

Dans le même ordre d'idées, soulignons que les effets inattendus ne sont pas toujours néfastes; ils peuvent même apparaître bénéfiques à l'examen. Ainsi du droit de réquisition d'immeubles précité, quasiment inexploité. Ont freiné considérablement la procédure des obstacles d'ordre pratique (un inventaire de l'ensemble des immeubles abandonnés sur le territoire de la commune est préalablement requis) et politique (la réquisition d'immeubles *privés* n'est autorisée que dans l'hypothèse où la commune et le centre public d'aide sociale ne disposent pas eux-mêmes de logements vides). De sorte qu'*une seule décision de réquisition* seulement a, pour l'instant, été prise. Mais l'effet de cette loi a d'abord été dissuasif et préventif : anticipant la réquisition, qu'ils craignaient, de nombreux propriétaires se sont en effet mis spontanément "en règle" (en rénovant leur bien, quand ils ne l'ont pas mis en location ou vendu), afin d'échapper à la procédure judiciaire.

Ainsi également du droit suisse qui offre aux organisations de protection de l'environnement un droit de recours contre les décisions publiques potentiellement irrespectueuses du droit à l'environnement. Las, il n'est fait qu'un usage marginal de cette possibilité. Mais, comme Alexandre Flückiger, Charles-Albert Morand et Thierry Tanquerel (2000) l'ont bien pointé, cette relative absence de résultats, loin de démontrer par l'absurde l'inutilité du procédé, s'explique de la manière suivante: redoutant les recours, les autorités ont préféré anticiper les griefs qui pourraient leur être faits et ont sagement conformé leurs décisions à la nouvelle donne. En la matière on le voit, la peur du gendarme a porté ses fruits.

Par ailleurs, la loi québécoise sur le dépôt volontaire, présumée aider les personnes pauvres à s'extraire du surendettement, n'a pas été couronnée d'un large succès immédiat, tant s'en faut. Elle n'en a pas moins rempli une importante fonction d'intégration sociale en contribuant, pour l'avenir, à ravauder le tissu social et à normaliser les rapports entre créanciers et débiteurs en difficulté, invités par la réglementation à reprendre langue (Demers 1996, p. 56).

Pointons également le cas des coopératives résidentielles suédoises (*lilla kollektivhus*) qui permettent aux habitants d'édicter eux-mêmes les règles relatives aux aspects matériels de la vie communautaire (entretien des espaces collectifs, gestion des services communs, etc.). L'honnêteté commande toutefois de préciser que la mobilisation du groupe pour élaborer ces codes de bonne conduite a largement échoué. Ce qui n'empêche par contre pas le système coopératif, dans un pays où la timidité en public est proverbiale, de parvenir à construire du lien social. Car on se parle désormais au sein de ces communautés de vie, où les voisins ont contracté l'habitude de s'aider mutuellement. Et cette revitalisation des échanges semble bien plus importante encore que l'adoption d'un quelconque règlement d'ordre intérieur (Conan 1998, p. 110).

Enfin, des études ont montré que l'interdiction du tabac dans les prisons avait eu pour effet imprévu une intensification sensible de la contrebande de cigarettes. Pareil résultat pourrait *a priori* s'assimiler à une conséquence négative, si ce n'est que ce commerce se développe, en fait, au détriment d'autres trafics (drogue, armes et alcool par exemple) autrement ravageurs (Demers 1996, p. 85).

On le voit, c'est une démarche de type évaluation d'impact qui a contribué à éclairer ces réglementations d'un jour nouveau, tout comme elle permet de comprendre pourquoi a été pérennisée la loi anglaise instituant à Londres un régime d'autorisation en matière de création de bureaux. Malgré le fait qu'elle ait atteint son objectif depuis longtemps (limiter la congestion de la ville), cette réglementation n'en a pas moins été prolongée par la municipalité, en raison des nombreux et précieux emplois qu'elle prodigue dans certains quartiers défavorisés. De la même manière, dictée à l'origine pour favoriser les économies d'énergie en période de crise pétrolière, l'imposition de la limitation de vitesse automobile a été maintenue dans la plupart des pays en dépit de l'éloignement du risque de pénurie, vu les résultats bénéfiques qu'elle produisait en effet sur le nombre d'accidents de la route mortels (Monnier 1992, p. 46).

*Cet effet qu'on dit "pervers"...*

Évoquant ces conséquences inattendues, l'observateur tend à utiliser l'expression "effets pervers". La formulation cependant semble réductrice. D'abord parce qu'elle occulte la complexité de la réalité sociale. Les effets des lois se décomposent en effet en une myriade de binômes (effets visés et non intentionnels, effets prévus et imprévus, effets directs et indirects, effets immédiats et différés, ...) dont le couple effets pervers / effets bénéfiques ne représente finalement qu'un élément parmi d'autres (Mader 1985, p. 92). Par ailleurs, la critique des effets pervers, pour séduisante qu'elle soit sur le plan spéculatif, rappelle par certains aspects les attaques des ultra-libéraux à l'encontre des programmes sociaux, assimilés à de la gabegie (Papadopoulos 1995, p. 131 et Kurc 1988, p. 20). Enfin, et beaucoup plus fondamentalement, cet effet qu'on dit pervers constitue en réalité pour le législateur la plus précieuse source d'information sur la pertinence empirique de sa norme.

Dès lors que la crise de la législation est avant tout, comme on l'a dit plus haut, celle de son application, la bonne exécution de la norme par ses destinataires présumés représente actuellement la question centrale des politiques publiques. Combien de lois sociales, en

raison d'un ciblage inadéquat ou à défaut de moyens appropriés, ne restent-elles pas en effet dramatiquement inappliquées, tombant progressivement en désuétude ? Avant même dès lors de songer à en créer de nouvelles, il importe de comprendre l'échec des premières, et d'en corriger les imperfections le cas échéant. Parce qu'il n'est ni omniscient ni devin, le législateur est condamné à voir sa réglementation, dans une plus ou moins large proportion, mise en échec sur le terrain par des éléments imprévus sinon imprévisibles. Partant, la localisation et l'identification ces points de blocage représentent un exercice incontournable pour le législateur consciencieux qui ne veut pas voir le processus de mise en oeuvre de sa réglementation définitivement entravé. Loin d'apparaître par conséquent comme perverse, la survenance d'une conséquence inattendue constitue une réelle chance pour l'autorité législative en perpétuel tâtonnement rationnel. Pourquoi les responsables politiques continuent-ils dès lors à taxer l'imprévu de perversité ? Probablement en fait pour *refouler* cet indépassable élément d'incertitude, alors qu'il s'agit bien plutôt de l'assumer et de le prendre en compte. "Ce qu'on dénie en employant cette expression, c'est l'intelligence inattendue de l'autre", expliquent Jacques Ardoino et Guy Berger, "c'est l'émergence de l'imprévu, les contre-stratégies, le non respect des événements et des comportements attendus et programmés" (Ardoino et Berger 1988, p. 124).

*Une expression qui trahit un dédouanement de responsabilité*

Les destinataires concrets d'une réglementation ne réagissent jamais conformément aux prévisions -élaborées en chambre- des spécialistes, et c'est heureux. Les pauvres, par exemple, déploient une série de "stratégies de résistance à la misère" pour protéger leur quant à soi des normes trop intrusives. Il est plus commode cependant pour le législateur confronté à l'échec de sa norme de rejeter sur le public cible visé la responsabilité de l'insuccès plutôt que de confesser ses limites en termes de prédictibilité sociale. Puisqu'il ne saurait admettre cette finitude (qui reviendrait, croit-il, à saper sa légitimité), le titulaire de la fonction normative cherche à se dédouaner en qualifiant de pervers ces éléments qu'il n'a pas eu l'intuition de prendre en compte ! Tout ce qui échappe aux prévisions ne peut fatalement, dans ce cadre, qu'avoir une origine malsaine, suspecte. À défaut de pouvoir maîtriser l'entièreté du champ social, le rédacteur de la loi recourt à des arguments d'autorité qui cachent mal cependant son embarras devant l'irruption de ce qu'il n'avait pas imaginé. L'alibi est tout trouvé : la déviance constatée sur le terrain relève forcément de la pathologie, laquelle comme on le sait n'est pas du ressort de ceux qui font la loi ou conseillent le législateur.

Celui qui dispose du pouvoir d'édicter la règle doit donc se montrer extrêmement attentif à la survenance de l'imprévu et le recueillir soigneusement, au lieu de le récuser en le taxant de pervers. Ces résultats inattendus fournissent au législateur qui veut bien s'y intéresser des indications irremplaçables sur la manière dont sa loi est appliquée dans la pratique. "La variable, l'imprévisible, l'incertain ne constituent plus dans un tel système le problème que nous redoutons habituellement, menaçant le modèle à atteindre, mais bien les éléments moteurs de l'efficacité", observe en ce sens Alexandre Flückiger (2001, p. 115). Si l'exécution déficiente des réglementations trouve son origine principale dans une connaissance imparfaite des spécificités du public cible par le législateur, la solution qui s'impose d'elle-même doit consister précisément à sonder le terrain. Car le monde de la

précarité, notamment, véhicule certaines logiques souterraines susceptibles d'envoyer par le fond les réglementations les mieux intentionnées. "Ce qu'on baptise effet pervers correspond à l'irruption d'une autre dimension, à la fois celle de l'ordre de l'autre et d'un autre ordre" (Ardoino et Berger 1988, p. 125).

*Faire échec à l'incommensurabilité, ou comment amener à penser l'impensable ?*

En un mot, l'intrusion de l'inattendu dans les programmes planifiés a pour effet inestimable de mettre en échec l'incommensurabilité qui, selon Feyerabend (1988), caractérise l'abîme quasi infranchissable qui sépare un observateur d'une réalité donnée. Non seulement le législateur maîtrise mal la réalité sociale, mais surtout ne *soupçonne même pas* la complexité de celle-ci. Il ne sait pas qu'il ne sait pas, en somme. Enfermé dans sa logique particulière, le titulaire de la fonction normative ne parvient pas à concevoir qu'il existe un autre ordre de pensée que le sien. L'irruption de l'inattendu le force alors à penser l'impensable, à imaginer l'inimaginable. "L'événement circonstanciel", analyse ainsi Alexandre Flückiger (2001, p. 115), "n'est plus ce qui, inattendu, risque de faire capoter le plan suivi mais devient précisément grâce à sa mobilité ce qui peut être mis à profit pour faire infléchir la situation". "C'est l'indécidable qui fait sens", généralise François Ost (1999, p. 18), "c'est l'incertitude même de la connaissance qui est garante de sa fécondité".

Un rapide exemple permet d'illustrer les développements précédents. Soucieux de réduire le taux d'accidents mortels sur la route, le gouvernement fédéral américain a pris, dans les années septante, une batterie de mesures destinées à consolider les équipements de sécurité sur les voitures (carrosserie renforcée, etc.) Si, du fait de la réglementation, la proportion de conducteurs tués a effectivement décliné, le nombre d'accrochages impliquant des *piétons* s'est, lui, apprécié de manière sensible (Meny et Thoenig 1989, p. 294). Il y a donc toujours autant de victimes de la vitesse sur la route, les piétons prenant la place des automobilistes en quelque sorte. Comment expliquer ce tragique effet inattendu ? Quelle logique particulière anime ainsi les conducteurs ? Une étude d'évaluation législative d'impact a donc été mise sur pied, qui a livré l'enseignement suivant : lorsqu'ils se sentent en sécurité, les automobilistes ont tendance à rouler plus vite, amplifiant ainsi le risque de collision avec les non motorisés. CQFD.

*Dégager le vocable "effets pervers" de son interprétation traditionnellement péjorative*

Pour l'ensemble de ces raisons, on veillera à dégager le vocable "effets pervers" de son interprétation traditionnelle, laquelle traduit à notre estime une vision conservatrice et statique du monde. Sous cette expression, que l'on continuera cependant à véhiculer pour des raisons de commodité pratique, il faudra donc entendre une idée plus dynamique qui évoque, en termes neutres, *l'ensemble* des effets inattendus qui surgissent lors de l'application de la loi, que ceux-ci se révèlent fâcheux ou heureux. Il convient en quelque sorte de faire retour vers Raymond Boudon (1977) qui a, le premier, dessiné les contours théoriques de la question des conséquences non intentionnelles. Le sociologue français prend soin de n'associer à la formulation "effet pervers" aucune connotation négative (ni positive du reste), se contentant de viser par là les résultats non explicitement recherchés. On se bornera, dans cette ligne, à ne conférer à l'adjectif "pervers" d'autre sens que celui que lui prête

l'étymologie, qui désigne sobrement par ce terme tout ce qui est "détourné de sa fin, non conforme au résultat escompté". En définitive, il semble que la locution "effet pervers" ait elle-même été... pervertie.

*Exploiter le potentiel de la situation*

À ce stade du raisonnement, un rapide détour par l'extrême Orient -et la stratégie guerrière- s'impose. Observant l'art chinois de la guerre, François Jullien a remarqué que les généraux de l'Empire du Milieu vont au combat sans tactique prédéterminée. Ce qui ne signifie pas pour autant que la soldatesque livre bataille en ordre dispersé ou de manière anarchique, tant s'en faut. En fait, plutôt que de se référer à modèle abstrait duquel ils déduiraient les préceptes à respecter, comme nos esprits empreints de rationalité occidentale ont tendance à le faire, les commandants préfèrent, dans un premier temps, laisser faire la troupe et observer la situation. C'est en se montrant ainsi extrêmement attentifs aux évolutions du combat qu'ils pourront, au besoin, (ré)orienter leurs troupes (Jullien 1992). La réussite alors découle moins de la fidélité à un schéma préconstruit, note Alexandre Flückiger (2001, p. 115), que de la capacité acquise par les chefs de guerre à détecter, sur le champ de bataille même, les facteurs susceptibles de faire évoluer favorablement le cours des choses. Il s'agit, en d'autres termes, de s'appuyer sur ce qui est porteur et d'exploiter le potentiel qu'offre la situation, plutôt que de vouloir forcer la réalité. Dépourvue de détermination préalable, la manœuvre ne prend donc forme que dans le fil des événements.

De la même manière, il paraît contre-productif pour le législateur d'adopter des programmes normatifs trop "achevés", exclusivement inférés de modèles théoriques. Des réglementations plus souples, qui laissent du jeu aux différents intervenants, semblent davantage indiquées, pour peu naturellement que la puissance publique s'engage à rester vigilante et à "suivre" sa norme. Attentives face aux réactions émanant du terrain, les autorités sauront alors intégrer dans le processus de mise en oeuvre les enseignements empiriques les plus significatifs. L'efficacité, dans ce cadre, consiste donc moins à appliquer mécaniquement un paradigme, qu'à détecter suffisamment tôt (et à anticiper) les signes avant-coureurs d'une situation qui est en train d'évoluer, et ce afin de faire prendre à celle-ci le tour -favorable- désiré.

*Faire rupture, dans une certaine mesure, avec les législations finalisées*

Pour le titulaire de l'activité normative, une telle démarche implique en tout état de cause de faire rupture, dans une certaine proportion, avec les législations étroitement finalisées que produit en abondance l'État providence (plans de lutte contre le chômage, programme de résorption de l'exclusion, etc.) Dès lors en effet que le raisonnement en termes d'objectifs laisse toujours subsister, par nature, un hiatus significatif entre le but visé et le résultat effectivement atteint, il conviendrait peut-être de faire le deuil de l'idée de déductibilité absolue pour lui préférer une approche dynamique, évolutive et diachronique. Il ne s'agit donc pas de *provoquer* l'effet espéré ou de le rechercher directement; il faut, au contraire, le laisser advenir pour ensuite le façonner et le récolter tel qu'on l'a escompté.

La notion de finalité, pour autant, ne s'en trouve pas escamotée; elle demeure, mais à la périphérie, dans l'ombre et dans l'attente d'une impulsion décisive. "La transformation

continue de la réalité, l'ajustement incessant des imbrications entre différents réseaux, la complexité résultant de rationalités divergentes, l'incertitude qui en découle ne sont pas les chausse-trappes des politiques publiques que l'État a vocation à piloter, mais les briques même de l'efficacité", rassure Flückiger (2001, p. 119). "Un changement de perspective qui devrait rendre plus sereins les observateurs déstabilisés par la description d'un monde complexe, et d'un droit qui n'en est que l'élémentaire reflet".

### **3. L'ÉVALUATION PLURALISTE**

S'il est, en quelque sorte, amené à se débarrasser de ses lunettes cognitives, l'évaluateur d'impact doit également éviter de verser dans l'extrême opposé et de se laisser exclusivement guider par son propre système de valeurs. C'est pour conjurer ce risque que l'observateur est invité, par l'évaluation *pluraliste* cette fois, à adopter autant que faire se peut le point de vue des destinataires de la norme avant de livrer un jugement sur la pertinence pratique de la loi. Accomplie sinon avec le concours des personnes directement touchées par la loi, du moins avec leurs lumières, la démarche évaluative est dite pluraliste en ce qu'elle veille à diversifier ses sources de renseignement. En somme, l'évaluation d'impact ne saurait être promue indépendamment de l'évaluation pluraliste, considérée comme son complément idéal. Correctement menée, l'évaluation pluraliste fournit en tout cas au législateur, qui en manque singulièrement, une connaissance *qualitative* essentielle de la société tout en jetant un éclairage inédit sur les retombées concrètes produites par la réglementation au cœur même de la population. Au demeurant, une évaluation n'a de sens que si ses promoteurs laissent au public évalué la possibilité de se réapproprier ses conclusions, à peine de faire de l'instrument évaluatif un outil d'oppression symbolique plutôt qu'un levier d'émancipation sociale.

#### *Éviter la substitution des systèmes de valeurs*

L'évaluation d'impact telle que prônée dans la section précédente cultive donc l'irremplaçable l'avantage "d'éliminer les biais perceptuels liés à la connaissance préalable des attentes". "Cette précaution", résume Éric Monnier (1992, p. 104), "permet d'éviter une "vision-tunnel" et d'ôter les connotations négatives à l'égard des effets inattendus". Affranchie d'objectifs trop contraignants, cette procédure, comporte toutefois un danger majeur, dont il s'agit de prendre la mesure. Non conditionné en effet par des espérances particulières, l'évaluateur risque alors de *substituer son propre système de valeurs* à celui de la réalité qu'il scrute, et d'écraser sous son prisme d'appréhension du fait social la grille de lecture des personnes qu'il est censé ausculter (décideurs et destinataires). En fait, une évaluation n'est jamais entièrement neutre; elle n'est que prétendument "affranchie des objectifs". L'observateur qui réussirait à se déprendre des vues de l'esprit induites par la législation finalisée pourrait bien, en fin de compte, se retrouver -insensiblement- téléguidé par des espérances particulières, tout autant en somme que s'il s'était tenu à examiner un aspect particulier de la loi (effectivité, efficacité, etc.), mais il s'agira cette fois de ses attentes à lui. L'évaluateur, en

quelque sorte, ne s'extrait d'un "biais perceptuel" que pour retomber dans un autre, avec la circonstance aggravante qu'il n'en est pas conscient cette fois.

Pour empêcher qu'un tel glissement ne se produise, une solution se dessine, avec insistance : l'évaluation pluraliste (Monnier 1992, p. 73). S'il convient, dans le chef l'évaluateur, de se distancier des objectifs explicites d'une législation, c'est alors uniquement *pour se placer du point de vue des acteurs sociaux*. S'il existe, en effet, une pluralité de systèmes de valeurs au sein de la société, c'est celui des destinataires de la loi qui sera prioritairement pris en considération pour apprécier la pertinence sociale de la norme (Blanc 1988, p. 24). "L'évaluation traditionnelle demeure marquée par une conception positiviste du droit", estime Yannis Papadopoulos (1995, p. 129), "et les seules questions qu'elle pose ont trait au respect des intentions du législateur : n'y a-t-il pas déficit de mise en oeuvre ou dénaturation de la loi dans son application ? Les moyens mis en oeuvre permettent-ils d'atteindre au moindre coût les objectifs fixés ? Les effets réels correspondent-ils aux effets escomptés ? Autant de questions cardinales, mais qui privilégient le point de vue du décideur et ignorent ceux des autres acteurs qui peuvent être concernés".

Et s'opère alors une sorte de révolution copernicienne. Contrairement à une croyance solidement ancrée, l'indépendance institutionnelle de l'observateur par rapport à la réalité auscultée ne semble plus constituer la meilleure garantie de l'objectivité requise par l'entreprise d'évaluation. La distance, en somme, ne procure plus la légitimité; c'est la proximité de l'analyste avec son objet d'étude qui, à l'inverse, fournit les assises épistémologiques les plus solides (Martin 1988, p. 67). "Ce à quoi l'évaluateur est tenu", conclut Michel Juffé, "c'est de ne pas projeter ses désirs et ses craintes sur ceux de l'évalué, et de ne pas se substituer à lui dans le mouvement d'élucidation d'une situation. C'est percevoir la place de l'autre sans chercher à la lui prendre" (Juffé 1988, p. 114).

#### *Une connaissance qualitative essentielle*

Un double mobile peut justifier l'option prise en faveur de l'évaluation pluraliste. La connaissance du terrain et des difficultés concrètes d'application représente tout d'abord, quoi qu'on puisse en dire, le meilleur prisme pour évaluer la congruence des dispositifs réglementaires avec la situation concrète sur laquelle la loi entend précisément agir. Au fond, on n'a toujours rien trouvé de mieux pour éprouver la valeur pratique d'une règle que de solliciter l'avis des premiers concernés, à savoir les destinataires. "Les évaluations conduites dans une complète extériorité manquent de la connaissance qualitative essentielle", observe Éric Monnier (1992, p. 116). Dit autrement, le risque pour l'évaluateur de fournir une interprétation erronée du donné empirique et de se livrer ainsi à de fâcheux contresens dans l'appréciation d'une pratique sociale est inversement proportionnel au degré de son implication dans le vécu des personnes concernées. "Les modèles à prétention universelle importés de l'extérieur ou élaborés loin des pratiques sociales sont inappropriés et ne servent en fait que les intérêts de ceux qui les ont conçus", ose même François Le Poulterier (1990, p. 39).

Les usagers des normes possèdent donc ces clefs irremplaçables sans lesquelles il devient vite hasardeux de décrypter l'impact d'une loi sur son public cible et d'en décoder les

éventuelles conséquences inattendues. "La découverte des effets pervers d'une législation passe avant tout par la réaction des personnes particulièrement touchées", pose en ce sens Luzius Mader (1985, p. 94). Sans compter, comme on l'a vu, que les usagers véhiculent souvent des logiques souterraines inconnues des pouvoirs publics et propres à court-circuiter définitivement les législations les mieux intentionnées. On le voit, seul l'observateur bien au fait des spécificités du terrain est capable de déceler ces raisonnements atypiques. Difficile de l'extérieur, en effet, de comprendre la rationalité -parfois singulière il est vrai- qui caractérise les comportements des plus démunis. Or, si le législateur n'apprend pas à décoder adéquatement ce genre d'attitude, il se condamne lui-même à ne pouvoir édicter jamais que des réglementations au mieux inadaptées, au pire contre productives. Dans ce cadre, "l'évaluation pluraliste des politiques publiques [...] permet d'accroître la capacité du système politique à développer de *l'empathie* pour le fonctionnement des autres systèmes : comprendre leurs codages particuliers", note judicieusement Yannis Papadopoulos (1995, p. 129). "Accepter cette évaluation, c'est accepter les limites du travail législatif, s'imprégner d'un éthos de modestie face aux capacités de perturbations des différents systèmes".

Il reste cependant bien des mentalités à faire évoluer avant de voir advenir un tel changement de paradigme, ce qui fait dire à certains que l'évolution relève du vœu pieux. "L'utopie consisterait à vouloir introduire [dans la démarche] le tiers absent de l'évaluation, l'usager, qui rendrait compte, par son vécu, des effets bénéfiques que les techniciens et technocrates s'obstinent à lui faire subir" (Kurc 1988, p. 23). Encore faudrait-il veiller, en toute hypothèse, à ce que cette proximité entre l'évaluateur et le groupe étudié ne devienne pas trop étroite, si l'on veut éviter de décrédibiliser complètement l'opération aux yeux des *autres acteurs* (pouvoirs publics par exemple ou communauté scientifique). Un juste équilibre devra donc être atteint en la matière.

*Une utilité sociale qui réside avant tout dans la réappropriation des conclusions*

L'utilité d'une évaluation s'apprécie, à notre estime, moins en fonction de sa justesse interne qu'en regard de la réappropriation possible de ses conclusions par son "objet d'étude". Une évaluation n'a de sens, en d'autres termes, que si elle conduit à éclairer les différents acteurs évalués sur leurs possibilités d'action et, *in fine*, à les émanciper. La seule démarche évaluatrice pleinement respectueuse des personnes ainsi placées sous le projecteur scientifique est donc celle qui apporte un surcroît de connaissance non seulement aux individus qui la mettent en oeuvre (les commanditaires) mais également -et surtout- à ceux qui en fournissent la matière, les destinataires des normes. "La conception pluraliste [de l'évaluation] voit avant tout dans l'évaluation le moyen de créer un espace public de discussion [...] et un instrument d'apprentissage", ramasse Charles-Albert Morand (1999, p. 220). Une évaluation n'est donc crédible que si elle est utile socialement. Et elle n'est socialement utile qu'à partir du moment où elle peut se targuer d'être légitime aux yeux des différents acteurs sociaux. Seule, en définitive, cette nouvelle légitimité persuadera l'agent de faire sien les éventuelles suggestions proposées par l'évaluation et, partant, d'infléchir son comportement. "La mise en oeuvre d'une action d'évaluation participe à la reformulation de la légitimité de l'intervention sociale", résume Michel Tachon (1988, p. 16). Aussi sophistiquée qu'elle soit, si l'évaluation n'est pas assimilée par ceux qui en sont l'objet, elle se révèle vite inutile. "C'est ce qui se passe après [l'évaluation] qui importe. Une évaluation est

réussie seulement si elle est prise en compte, si elle modifie les positions et les références de l'évalué", synthétise Michel Juffé (1988, p. 114). "L'évaluateur est un agent catalytique : il disparaît une fois le travail fini, sans laisser de trace".

Quoi qu'il en soit, l'assimilation des recommandations par le public évalué est loin d'être chose aisée ou automatique. Philippe Laurent (1988, p. 106) ne voit-il pas d'ailleurs dans le procédé une "alchimie savante de l'appropriation des conclusions", tandis que, pour sa part, Henry Noguès (1993, p. 62) mobilise l'image de la "greffe", comme pour mieux souligner l'important risque de rejet ? À cet égard, il semble donc qu'aucune autre méthode n'agrège mieux le public évalué autour de ses conclusions que l'évaluation *pluraliste*, c'est-à-dire celle qu'on mène à partir des préoccupations des gens qui éprouvent la loi au quotidien. Dès lors, les commanditaires des évaluations pluralistes doivent progressivement faire le deuil des conclusions trop rigoureuses et apprendre à négocier des *recommandations souples* avec les personnes mêmes qui seront appelées à mettre celles-ci en oeuvre.

#### *Entre l'oppression symbolique et l'instrumentalisation*

*A contrario*, comme le déplore Jean Defferrard (1988, p. 20), l'évaluation d'un sous-groupe social menée, sans coopération, par un autre sous-groupe social risque d'induire une véritable "oppression symbolique". Parce qu'en effet elle "renforce les processus de marginalisation", "augmente la distance entre les uns et les autres" et correspond en définitive "à l'exercice d'un pouvoir des uns sur les autres", cette démarche unilatérale ne poursuit assurément pas une visée émancipatrice. Partant, elle engendrera à coup sûr des mécanismes -parfois violents- de défense dans le chef des individus qui ont tout intérêt à se défier de cette entreprise. Face à ce "risque de monopolisation de l'évaluation au profit des experts et des technocrates", rassure cependant François Rangeon (1993, p. 22), "une conception "démocratique et pluraliste" de l'évaluation est présentée comme un antidote".

En sens inverse, une participation *contrainte* des usagers à une démarche évaluatrice imposée de l'extérieur ferait probablement planer le soupçon d'une évaluation-alibi. À travers l'assentiment -arraché- des destinataires de la norme, les promoteurs de l'évaluation ne chercheraient en fait, dans ce cas de figure, que la caution commode apportée *ex post* à une politique sociale qui ne s'était nullement souciée auparavant de solliciter l'avis de ceux qu'elle touche (Ost 1999, p. 29). "Dans sa version *a minima*, [la participation] est seulement un moyen de vaincre les réticences des citoyens ou de vérifier l'acceptabilité sociale d'une décision", dénonce en ce sens Jean-Claude Hélin (1998, p. 94). "L'objectif inavouable de toute évaluation n'est-il pas de maîtriser une potentielle déflagration violente ?", enchérit Guy Cauquill (1988, p. 75). En la matière, l'évaluation pluraliste doit donc reposer avant tout sur une base volontaire si l'on veut éviter qu'elle ne soit récupérée/instrumentalisée par les pouvoirs publics. Il restera alors à endosser sérieusement, pour pouvoir mieux y répondre, le constat massif et embarrassant suivant lequel les démarches participatives non contraignantes restent, en fait, très peu exploitées par les personnes en situation de difficulté matérielle.

*Exemple : le confort des logements*

L'évaluation pluraliste repose donc, comme on l'a vu, sur l'idée qu'il existe une multiplicité des modes d'appréhension du réel. Autrement dit, le point de vue des personnes directement touchées par une réglementation complète opportunément la vision d'un législateur tenu, s'il veut profiler adéquatement son action, de saisir la réalité sociale dans sa complexité. La question du *confort* des logements illustre de manière particulièrement éloquente cette pluralité de systèmes de valeurs. Quel habitat peut-il ainsi revendiquer l'appellation de "confortable" ? À quelles conditions accède-t-il à ce statut ? L'interrogation, on s'en doute, est piégée car n'appelant pas de réponse univoque. De fait, le concept de confort se révèle être à géométrie variable et se remplit différemment suivant les angles d'approche. Pour les autorités par exemple, le logement doit satisfaire, pour mériter son label de qualité, une batterie d'exigences techniques, prédéfinies et non négociables. Par conséquent, une famille nombreuse se verra invariablement refuser l'entrée dans le parc locatif public si le logement social qu'elle postule ne réserve pas, au moins, une chambre par enfant. Dans ces conditions, la probabilité pour ce ménage d'intégrer un jour l'habitat social devient infime, dès lors que le parc immobilier de l'État ne compte qu'une proportion minime de grands logements. Et la tendance est dégressive à cet égard.

Par ailleurs, les critères de salubrité liés aux allocations déménagement-installation-loyer (A.D.I.L.) atteignent un niveau d'exigence tel que rares sont les ménages susceptibles d'en profiter. Comblant la différence entre le loyer de départ et le loyer -plafonné- d'arrivée, ces allocations sont censées inciter les ménages habitant un logement vétuste à migrer vers un habitat sain. Seulement voilà, parce que les pouvoirs publics n'entendent pas dissocier le versement de cette aide publique de l'objectif général de promotion du progrès social, le logement salubre d'élection doit répondre à des normes de qualité draconiennes. La mesure vise, en dernière instance, l'amélioration du cadre de vie des plus démunis. Il faut à tout prix éviter, en d'autres termes, que l'allocation ne termine sa course entre les mains de propriétaires indécents qui retirent un profit locatif indu de leurs taudis invivables (Observatoire de la Santé et du Social de la Commission Communautaire commune de Bruxelles-Capitale 2002, p. 150). Si les logements -sains- concernés par la réglementation existent bien, ils sont cependant totalement hors d'atteinte des moyens financiers des individus paupérisés qui, précisément, n'ont d'autre choix matériel que de se cramponner à ces logements disqualifiés dont les autorités essaient désespérément de les extraire. Ces subventions ne remplissent donc qu'une utilité marginale dès lors qu'elles obéissent à des critères de qualité à ce point rigides qu'ils excluent *de facto* de leur champ d'application les logements dégradés, ceux-là mêmes qui constituent pourtant le créneau obligé des personnes à bas revenus. Le cercle vicieux se referme, on le voit.

La notion de confort est donc éminemment relative; son contenu dépend en fait du système de référence adopté. Doté d'une valeur intrinsèque, le logement recèle également une *validité contextuelle* qui se trouve directement conditionnée par le choix de l'appareil de valeurs retenu pour appréhender la réalité. Ainsi le juriste développe-t-il une idée du "bon logement" qui n'est pas nécessairement la même que celle que peut élaborer un médecin par exemple, préoccupé avant tout par les aspects sanitaires liés à l'habitat (saturnisme, humidité, oppression mentale, etc.). Pas davantage, ce schéma de logement idéal ne coïncidera avec l'image que s'en fait le sociologue (soucieux plutôt, lui, de la localisation du bien dans un quartier ne favorisant pas la délinquance) ou encore de l'environnementaliste (attentif à la

proximité du logement par rapport aux services collectifs et au lieu de travail). L'action des pouvoirs publics en matière d'habitat sera donc lue (et appréciée) différemment en fonction des multiples contextes qui définissent autant de systèmes de valeurs. Pour expliquer, du reste, la faillite qu'a connue l'équivalent américain des A.D.I.L., Éric Monnier (1992, p. 157) relevait semblablement que "les membres du Congrès n'ont pas les mêmes critères pour définir un logement confortable que les principaux intéressés, les familles à bas revenus".

*Pour une graduation -temporaire- des normes de qualité*

Quoi qu'il en soit, les plus pauvres refusent d'endosser une responsabilité qui n'est pas la leur et ne veulent pas devenir les victimes d'une grille de lecture du réel inadaptée à leur situation. À un système de référence *conventionnel* (reposant sur des normes fixées *a priori*) ils cherchent, en fait, à substituer un complexe de valeurs *factuelles*, établies *a posteriori*. Aussi essentielle qu'elle soit, la lutte contre l'insalubrité, échafaudée par des hommes et des femmes qui ont la chance de vivre dans des logements sains, ne saurait se faire en effet au détriment des plus fragiles. Il convient d'éviter que la lutte contre la pauvreté ne se retourne contre les pauvres, ceux qu'elle entend affranchir précisément. C'est pourquoi les personnes précarisées militent énergiquement en faveur d'une ventilation -temporaire- des critères de salubrité, lesquels s'étageraient entre des conditions minimales d'une part et, de l'autre, des exigences élevées de qualité. Les premières, normes minimales absolues ne tolérant aucune exception, sont censées interdire aux propriétaires de mettre leurs taudis sur le marché. Les secondes, plus souples, n'empêcheraient pas le candidat locataire d'habiter le logement en infraction mais offriraient au contraire à l'occupant qui le désire la faculté de remédier lui-même, tout en restant dans les lieux, à l'état d'insalubrité. Et à l'instar de ce qui est prévu dans le cadre du bail de rénovation, une remise de loyer viendrait sanctionner la situation par exemple. Quant au parc immobilier public et aux logements construits, achetés ou rénovés avec l'argent de la collectivité (primes à la rénovation, prêts du Fonds du logement, etc.), le second type de normes serait, là, de stricte application naturellement.

Progressivement toutefois, ces standards supérieurs de qualité devraient se généraliser et remplacer, à terme, les premières. Les exigences particularistes des plus démunis ne sauraient, en effet, aboutir à entraver définitivement le progrès social. "Si la réalisation de l'égalité des chances implique de rompre l'égalité des droits par l'instauration de mesures spécifiquement destinées aux personnes défavorisées", précise Frédérique Pollet-Rouyer (2000, p. 1672), "encore faut-il pour un traitement réparateur de l'exclusion sociale, que cette discrimination positive tende vers une égalisation minimale des conditions de vie". Et ce même si, bien évidemment, les souffrances les plus aiguës doivent être soulagées toutes affaires cessantes. "Renoncer au présupposé de l'unité de connaissance, et adopter d'autres critères ne conduisent certes pas à conclure que tout se vaut ou que tout peut finalement être tenu pour "une autre forme de science"', résume Jean-Léon Beauvois (1990, p. 43). Il convient donc, de manière générale, de cumuler deux types d'intervention sociale, en les faisant se succéder dans le temps. On cherchera, dans une première phase, à rencontrer les besoins les plus criants, à l'aide d'un sous statut au besoin, avant de passer, dans une seconde étape et une fois la menace sociale dissipée, à une mesure universelle, seule susceptible de rétablir la dignité des récipiendaires.

*Coproduction du sens de l'espace bâti*

Par-delà les exemples précédents liés au confort du logement, la question du pluralisme de valeurs aboutit à une remise en cause d'une certaine idée de la production -unilatérale- du sens afférent à l'espace bâti. Contrairement en effet à une croyance largement répandue au sein de l'administration, le logis ne renferme pas un sens univoque. Ce sont les habitants, en réalité, qui *font* l'habitat et se réapproprient l'espace, conférant ainsi au bâtiment un sens qui n'est pas toujours celui qui était imaginé par les concepteurs. On assiste là en tout cas à ce que Michel Conan (1998, p. 114) appelle la "coproduction" de l'espace bâti, évoquant par ce vocable la "contribution des consommateurs à la réalisation du bien public dont ils sont bénéficiaires".

Façonné par les habitants, le sens de l'espace bâti est logiquement appelé à connaître des "bougés", au gré de l'évolution mentale des occupants. Ainsi d'un immeuble de logement social français implanté à Ivry et résolument novateur dans son dessin. Présentant la particularité de ne voir aucun de ses murs se croiser à angle droit, cet ensemble aux formes inhabituelles et aux pièces d'habitation asymétriques a, dans un premier temps, suscité un rejet virulent de la part des résidents. Avec le temps cependant, ceux-ci ont appris à exploiter les ressources cachées de ce singulier paquebot et se sont acclimatés progressivement à cette architecture futuriste. Mieux, acquis à ce nouveau mode de vie, les locataires revendiquent fièrement à présent leur appartenance à ce complexe immobilier original, qu'ils arborent désormais comme un flamboyant étendard identitaire (Conan 1998, p. 114). On le voit, la production du sens d'un bâtiment ne résulte nullement d'un processus mécanique mais émerge lentement au contraire d'une somme de pratiques sociales, spontanées mais convergentes. Et c'est parce que ce pluralisme inorganisé de valeurs brouille les lectures unilatérales que les autorités font du réel que, précisément, l'évaluation pluraliste s'impose avec une telle évidence.

#### **4. CONCLUSION**

Parce qu'il contribue opportunément à renforcer l'efficacité de l'action réglementaire, ce facteur essentiel de relégitimation de la puissance publique qu'est l'évaluation législative s'analyse donc comme un instrument démocratique de tout premier ordre. Mais, et c'est le point qui nous occupe, l'outil évaluatif offre également un appareillage méthodologique précieux à l'observateur qui cherche à éprouver la validité de la norme du point de vue de ses destinataires. C'est qu'on ne s'aventure pas à la légère, c'est-à-dire sans disposer d'une armature théorique solide, dans les méandres de l'application de la loi au coeur du terrain. Et dès lors que le critère retenu pour cet examen est celui de la réaction des usagers du droit, le schème évaluatif "pluraliste d'impact" semble particulièrement indiqué en ce qu'il recommande précisément à l'analyste de se placer au niveau des personnes directement concernées par la loi pour apprécier les effets de celle-ci.

La particularité de cette manière d'évaluer par rapport aux standards traditionnels, qui postulent dans le réel un certain type de résultats législatifs au détriment d'autres, tient justement au fait que celle-ci rejette toute exclusive dans sa quête. En somme, elle ne cherche rien de précis, ce qui devrait paradoxalement l'amener à trouver plus facilement. Non téléguidée par des attentes trop étroites, l'évaluation d'impact est ainsi plus à même de débusquer les conséquences inattendues charriées, en abondance, par la figure de la loi, même la plus sophistiquée. Il ne s'agit donc pas d'examiner le changement induit par la législation en se plaçant du côté de la puissance publique (la norme répond-elle à l'impératif de légalité par exemple ? n'entraîne-t-elle pas un coût démesuré pour l'État ?). Il convient, bien plutôt, d'appréhender le déplacement social en se mettant à la place des destinataires de la loi (la règle, conforme aux règles supérieures, n'engendre-t-elle pas cependant de fâcheux effets pervers ?). Il est temps en effet, si l'on veut recadrer efficacement l'action des autorités, de se pencher sur les "dégâts collatéraux" causés, au sein de la population marginalisée, par les réglementations sociales inadaptées. D'inspiration sociale, certaines normes ont révélé sous cette lumière implacable des aspects plus crus. Et s'il n'est pas dit que ces fâcheuses conséquences contre-productives seraient restées celées en temps normal, il est sûr par contre que la démarche évaluative pluraliste d'impact a permis, mieux qu'aucune autre méthode, de faire saillir ces effets pervers. À ce titre, elle justifie pleinement le statut privilégié qui lui est accordé ici.

## **BIBLIOGRAPHIE**

- Ardoino J. et Berger G. (1988), "L'évaluation comme interprétation", *Pour* (Revue du GREP, Groupe de recherche pour l'éducation permanente), n°107 ("L'évaluation au pouvoir").
- Beauvois J.-L. (1990), "L'acceptabilité sociale et la connaissance évaluative", *Connexions*, n°56 ("L'évaluation").
- Bernard N. (2003), "Le Samu social bruxellois comme laboratoire des nouveaux systèmes de gouvernance urbaine", *Le logement : outil de cohésion sociale*, Namur, Ministère de la Région wallonne.
- Blanc M. (1988), "Travail social et politique locale: de l'évaluation implicite à l'évaluation explicite", *Pour*, n°107.
- Boudon R. (1977), *Effets pervers et ordre social*, Paris, P.U.F.
- Cauquill G. (1988), "Une visibilité à négocier. Approche clinique de l'évaluation", *Pour*, n°107.
- Chevallier J. (1993), "Les lois expérimentales. Le cas français", *Évaluation législative et lois expérimentales*, sous la direction de Ch.-A. Morand, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques du Canton de Genève (1997), *Politique sociale du logement. Évaluation de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement*.
- Conan M. (1998), *L'évaluation constructive. Théorie, principes et éléments de méthode*, Paris, Éditions de l'aube.
- de Certeau M. (1990), *L'invention du quotidien*, t. II, *Habiter, cuisiner*, Paris, Gallimard.
- Defferrard J. (1988), "Pratiques sociales d'évaluation : l'apport de l'ethnométhodologie", *Pour*, n°107.
- Delley J.-B. (1999), "Penser la loi. Introduction à une démarche méthodique", *Légistique formelle et matérielle*, sous la direction de Ch.-A. Morand, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille.
- Demers V. (1996), *Le contrôle des fumeurs. Une étude d'effectivité du droit*, Montréal, Thémis.
- Donzelot J. et Estèbe Ph. (1994), *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit.
- Échos du logement* (2001), résumé du colloque européen *Le logement : outil de cohésion sociale* tenu à Liège les 24 et 25 septembre 2001 par la présidence belge de l'Union européenne.
- Feyerabend P. (1988), *Contre la méthode. Esquisse d'une théorie anarchique de la connaissance*, Paris, Seuil.
- Flückiger A. (2001), "Le droit administratif en mutation : l'émergence d'un principe d'efficacité", *Revue de droit administratif et de droit fiscal. Revue genevoise de droit public*, n°1-2.
- Flückiger A., Morand Ch.-A. et Tanquerel Th. (2000), *Évaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement*, Cahier de l'environnement, n°314, Berne, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.

- Gérard Ph., Ost Fr. et van de Kerchove M. (dir.) (2000), *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis.
- Hélin J.-C. (1998), "Le citoyen et la décision d'aménagement", *Les transformations de la régulation juridique*, sous la direction de J. Clam et G. Martin, Paris, L.G.D.J.
- Juffé M. (1988), "Le bon évaluateur est celui qu'on perd", *Pour*, n°107.
- Jullien F. (1992), *La propension des choses : pour une histoire de l'efficacité en Chine*, Paris, Seuil.
- Kurc A. (1988), "Évaluer l'échec", *Pour*, n°107.
- Laurent Ph. (1988), "L'audit dans le domaine de l'aide et de l'action sociales", *Pour*, n°107.
- Le Poutier F. (1990), "Principes d'une recherche évaluative en travail social", *Connexions*, n°56 ("L'évaluation").
- Mader L. (1985), *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Lausanne, Payot.
- Martin C. (1988), "Auto ou hétéro-évaluation ? Les enjeux interactifs de la recherche évaluative appliquée au secteur social", *Pour*, n°107.
- Meny Y. et Thoenig J.-C. (1989), *Politiques publiques*, Paris, P.U.F.
- Monnier É. (1992), *Évaluations de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica.
- Morand Ch.-A. (dir.) (1993), *Évaluation législative et lois expérimentales*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille.
- Morand Ch.-A. (dir.) (1999), *Légistique formelle et matérielle*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille.
- Morand Ch.-A. (1999), "Formes et fonctions de l'évaluation législative", *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, sous la direction de Fr. Ost et B. Jadot, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis.
- Moreau H. (1997), "Un nouvel outil pour le logement : l'inventaire", *Échos du logement*.
- Noguès H. (1993), "Évaluation dans le secteur social à la lumière de quelques expériences... Problèmes et enjeux", *L'évaluation dans l'administration*, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (C.U.R.A.P.P.), Paris, P.U.F.
- Observatoire de la Santé et du Social de la Commission Communautaire commune de Bruxelles-Capitale (2002), *8ème rapport sur l'état de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale*.
- Ost Fr. et Jadot B. (dir.) (1999), *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis.
- OST Fr. (1999), "La régulation : des horloges et des nuages", *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, sous la direction de Fr. Ost et B. Jadot, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis.
- Papadopoulos Y. (1995), *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- Pollet-Rouyer F. (2000), "Droit au logement. Contribution à l'étude d'un droit social", *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*.
- Rangeon Fr. (1993), "La notion d'évaluation", *L'évaluation dans l'administration*, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (C.U.R.A.P.P.), Paris, P.U.F.
- Richevaux M. (1999), "La rédaction législative à l'épreuve de la pratique", *Légistique formelle et matérielle*, sous la direction de Ch.-A. Morand, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille.
- Tachon M. (1988), "L'évaluation du travail social, une question politique", *Pour*, n°107.

Pour une évaluation législative qui réhabilite cet effet qu'on dit pervers  
L'exemple du logement