

L'évaluation de l'intervention publique comme exercice d'anthropologie historique¹

Jean-François BARE*

L'argument central de ce texte est assez simple : l'intervention publique se présente comme un processus social qui se déploie dans la durée, produit par des acteurs sociaux parmi lesquels il faut inclure les institutions publiques elles-mêmes. Dans cette mesure, les problèmes posés par l'évaluation ex-post relèvent des problèmes généraux de l'écriture de l'histoire (par exemple Veyne, 1971). L'emploi de la locution d'anthropologie historique, étrangement plus usuelle chez certains historiens que chez les anthropologues (Izard et Wachtel, 1991), tient tout d'abord à ce que cette histoire-là est l'histoire de formes organisationnelles spécifiques : celles des institutions impulsant l'intervention, celles des sociétés ou collectivités concernées, enfin celles de leur « rencontre ». Cette dernière peut être approchée par la sociologie « interactionniste » comme le montrent ici même N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur, c'est-à-dire par une démarche moins directement assujettie à la dimension diachronique ; mais tout ensemble d'interactions est lui-même le résultat d'un processus.

La locution d'anthropologie historique implique aussi l'idée d'une mémoire populaire - quand bien même cette expression pourrait surprendre s'agissant de fonctionnaires aux positions plus ou moins élevées - et donc l'idée d'une mémoire orale, si tant est que cette dernière n'est pas l'apanage d'ainsi-nommées « cultures orales ».

1. Ce texte développe notamment certaines des orientations exposées au *panel* « The role of Anthropologists in the Design and the Implementation of Development Projects », XIV^e congrès de l'International Union for Anthropological and Ethnological Sciences, Williamsburgh (USA), juillet 1998, organisé par Michaël Cernea et Paolo Palmeri.

* Anthropologue, directeur de recherche à l'I.R.D.

Cet argument a lentement émergé d'une expérience empirique concernant le suivi de différents processus d'intervention publique, y compris de politiques et projets dits «de développement» qui constituent finalement des cas particuliers de cette déjà ancienne dimension de l'économie politique que constitue l'option «interventionniste» (Perrot, 1992)². Ainsi de projets d'aide aux petites entreprises, de projets de réformes foncières et de «développement rural», ainsi encore du suivi de cette intervention par excellence que constitue la réforme d'une institution publique par elle-même, la Banque Mondiale en l'occurrence (par exemple 1997). Il implique donc un certain nombre de positions que l'on voudrait présenter ici.

1. Conditions d'émergence d'une réflexion anthropologique sur l'évaluation

Il faut souligner tout d'abord que la notion même d'évaluation, entendue dans son sens le plus neutre, celui d'un diagnostic sur l'adéquation entre buts et résultats, est-elle même d'ordre historique. La Banque mondiale créée en 1944 sous sa première spécialisation de Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement n'a comporté par exemple un département autonome - et donc plus crédible - qu'en 1975 (le département de l'évaluation des opérations ou O.E.D. rattaché au président puis au conseil d'administration). Des politologues ont souligné cette évolution générale. Un politologue américain spécialiste des problèmes d'évaluation de programmes sociaux note par exemple : "Aux Etats-Unis vers la fin des années 1960 il était pratiquement impossible de lire des documents traitant de la réalisation des programmes. Le terme /réalisation/ était pratiquement inconnu et les analystes fédéraux parlaient du principe qu'un programme mis à exécution fonctionnerait exactement comme l'analyste l'avait prévu" (Lévy F., 1984 : 30). C'est cependant pour ajouter aussitôt : "Bien entendu, la réalité était fort différente, car chacun des responsables du programme l'infléchissait selon son optique personnelle" (*ibid.*).

2. J-C. Perrot repère cette option dès le XVII^{ème} siècle face à l'hypothèse dominante de la régulation spontanée des intérêts privés, généralement retenue par les physiocrates et encyclopédistes (1992 : 63). Dans un ordre d'idées connexe Y. Meny et J-C. Thoening notent que l'organisation de services, aussi rudimentaires fussent-ils (...) apparaissent dès le XVI^{ème}-XVII^{ème} siècle en Europe (1989 : 25).

La reconnaissance progressive, dans les années 1960-1970 d'un décalage récurrent entre buts et résultats est sans doute coextensive de la fin d'une phase économique d'après-guerre axée sur la « reconstruction » (l'une des fonctions assignées à la B.I.R.D.) et les infrastructures, et d'un raffinement des missions des Etats, qui vont se démultiplier. Elle a conduit à la reconnaissance, par les différentes communautés les plus concernées (hauts fonctionnaires et hommes politiques, économistes, politologues) de l'existence d'une spécificité du processus d'intervention lui-même, et donc d'une temporalité particulière. C'est de cette reconnaissance que semble avoir découlé la diversité des procédures « techniques » relevant de différentes sciences humaines ou de ce que l'américain contemporain appelle *administrative science*. Citons par exemple la notion de *timely monitoring of projects*, de « pilotage des projets dans le temps » avancée par l'expert de la Banque mondiale A. Choksi (1995). On a abouti par-là même à la constitution de corps spécialisés d'évaluateurs, les Organisations Non Gouvernementales donnant au moins pour ce qui concerne la France l'exemple le plus actuel de ce mouvement.

Dans son cours, l'évaluation s'est rapidement professionnalisée, ce dont témoigne par exemple la création d'associations par pays, ou internationales.

Cependant, l'autonomisation de la notion d'évaluation comme activité spécialisée ne semble pas avoir abouti à un corpus relativement homogène de propositions, bref à une « discipline ». L'évaluation semble rester une *spécialisation*, à la réflexion fort riche, nourrie des diverses approches disciplinaires qui y trouvaient leur reflet : politologie bien sûr, mais aussi droit et gestion, administration publique, économétrie et économie. Les approches de l'évaluation se présentent ainsi comme un large éventail d'angles de vue disciplinaires différents et d'approches théoriques de plus en plus sophistiquées, mais parfois irréconciliables. Pour s'en convaincre il suffit de feuilleter la synthèse du remarquable congrès récent³. *L'évaluation des politiques publiques* (Kessler, Lascoumes, Setbon Thoenig, 1998) ou, un peu antérieurement, les actes d'un congrès international organisé par la Banque mondiale en 1994 (Piccioto and Rist 1995). « La manière la plus charitable d'illustrer l'état de notre

3. Organisé en 1997 par le Groupe d'Analyse des Politiques Publiques du C.N.R.S.

art est de le rapprocher du « que cent fleurs s'épanouissent »⁴, note ainsi le directeur du Département de l'Évaluation des Opérations de la Banque mondiale, qui plaide ensuite pour « quelque travail paysager et quelque jardinage » (1995 : 255).

Il serait bien arrogant de ma part de prétendre survoler de manière critique la richesse des débats présentés par la synthèse éditée par M.-C. Kessler et ses collaborateurs, si l'hétérogénéité des approches n'était évoquée par ces spécialistes eux-mêmes. « Une définition simple est unique/de l'évaluation/ est impossible », note ainsi M.-C. Kessler (1998 : 2) ; et si « la méthodologie est au cœur de l'évaluation (...) les procédures et instruments utilisés, les évaluateurs choisis confèrent à une évaluation sa physionomie (*ibid.* : 3) ». Pour Jean Leca⁵ « l'évaluation varie selon l'action publique étudiée » (cité par M.-C. Kessler, 1998 : 2). Dans le même ouvrage, H.-T. Chen (*ibid.*) milite pour une « perspective contingente » sous-entendu à la spécificité de l'action publique étudiée (*a contingency perspective*), pour cette raison que ce qu'il appelle « l'approche universaliste de l'évaluation » entraîne « des débats intenses et émotionnels sur des points méthodologiques et conceptuels majeurs » par exemple dans ce que l'auteur de ces lignes aurait tendance à appeler le pont aux ânes des débats en sciences humaines, c'est-à-dire l'opposition entre « méthode expérimentale » et méthode qualitative » (1997 : 161-162). Certaines approches relèvent de ce que l'on aurait tendance à appeler la sociologie ou l'anthropologie politique : ainsi de l'approche que Paul Sabatier qualifie de *advocacy coalition perspective*, fort proche de considérer un projet ou un programme public comme « l'arène » d'interactions évoqué ici par N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur. Pour les juristes, l'évaluation se peut être purement et simplement le contrôle de gestion ; mais pour certains économistes comme A. Piveteau promoteur de méthodes d'évaluation novatrices sur les ONG, : "Les outils standards de l'analyse économique (...) postulent implicitement un comportement des agents économiques fondé sur une logique "fin/moyen" que le cadre comptable, par exemple décrit parfaitement. Si ces approches de la performance résumées de façon opérationnelle les dispositifs évalués (...) elles n'autorisent pas la compréhension des systèmes d'action collective, pierre angulaire des dispositifs d'intervention étudiés"⁶.

4. Allusion quelque peu sarcastique à l'un des nombreux aphorismes de Mao Ze Dung.

5. Président du Conseil Scientifique de l'Évaluation français.

6. Rapport de l'UMR CNRS-IRD REGARDS, 1997.

Pour notre propos, l'enseignement majeur à tirer de cette hétérogénéité de point de vue est que l'évaluation professionnelle peine à constituer un corpus unique de référence - une théorie - du fait de la variété des situations observables ou, plus profondément, de la variété des corpus conceptuels qui donnent de l'action publique une image kaléidoscopique.

La position soutenue ici est que l'anthropologie, entendue a minima comme la restitution de situations d'interaction au travers des catégories même des acteurs - ce que l'on appelle en fait l'ethnographie - peut conduire à une plus grande homogénéité d'approche de l'intervention publique. Cette démarche a son prix : elle semble robuste à l'auteur de ces lignes, mais on y perd peut-être en sophistication ce que l'on gagne en robustesse. Le problème est qu'il faut savoir ce que l'on veut : décrire plus globalement en indiquant des incompréhensions et des manques, ou sélectionner des aspects partiels susceptibles de théorisation⁷ ? Les approches juridiques, économétrique, ou gestionnaire - et, bien sur l'approche de la science politique, qui semble présenter de nombreux aspects communs avec la démarche anthropologique au sens large - ont évidemment toute leur place dans l'évaluation, puisque les politiques publiques sont des êtres juridiques, comptables et... politiques ; mais la variabilité des approches peut simultanément apparaître « diviser la difficulté en autant de parties nécessaires pour ne pas la résoudre » pour paraphraser Sahlins (1980). « S'il y a une méthodologie de l'évaluation » note J. Leca, elle réside tout simplement dans la possibilité d'appliquer les méthodes de sciences sociales existantes à cette opération » (in Kessler *et al.*, 1998 : 347) rejoignant ainsi pratiquement terme à terme les propos de E. Chelinski, présidente de l'Association Américaine d'Evaluation (1995 : 6).

Lors des débats du congrès organisé par le G.A.P.P. en 1997 le Président du Conseil Scientifique de l'Evaluation crut nécessaire de rappeler aussi que « l'évaluation comporte des critères de vérité ». L'une des contributions possibles de l'enquête anthropologique à cette vérité là tient à ce que les institutions publiques sont des organisations

7. Bruno Dente notait en 1997 lors du congrès organisé par le G.A.P.P. que l'évaluation est « plus chouette » quand elle est pratiquée dans un contexte instable, quand on ne peut pas prévoir (parce qu'il faut chercher dans le passé » (ce qui indique une singulière préoccupation pour l'histoire), « et lorsqu'on est en présence de groupes d'intérêts forts et des bureaucrates très spécialisés » (Communication orale).

spécifiques, procédant de « schèmes conceptuels déterminés, qui ne sont jamais les seuls possibles » (Sahlins, 1980) et dans cette mesure constituent des objets anthropologiques par excellence.

2. Les institutions publiques comme objets anthropologiques construits

Cette constatation peut parfois sembler beaucoup plus évidente aux praticiens de l'intervention publique qu'à ses observateurs ; peut-être s'agit-il d'une évidence « avéuglante ». « Une étude ethnographique en profondeur de la culture des agences de développement permettrait de déterminer les lieux récurrents d'apparition des problèmes », notent des fonctionnaires de la Banque mondiale, pour la plupart anthropologues il est vrai (Kottak in Cernea (ed.), 1991 : 460). On pourrait citer les réflexions de Michael Horowitz (1996), anthropologue lui aussi et directeur de l'*Institute for Development Anthropology* de New York. Il fut pendant un temps haut fonctionnaire de la Banque mondiale en temps que membre d'une *Social Development Task Force* coordonnée par Michaël Cernea chargée, selon les termes d'Horowitz « d'intégrer les dimensions sociale et économique du développement », dans le cadre de la considérable réforme de l'institution multilatérale impulsée par son président James Wolfensohn en 1996⁸.

Cette participation a été l'objet de conflits, qui l'ont amené à quitter la *Task Force*. Il eut notamment à examiner (*review*) un document provisoire concernant la pauvreté en Mauritanie, dont il est l'un des spécialistes ; or ce document ne mentionne nulle part l'esclavage. Devant ses protestations on lui dit qu'une mention de cette nature froisserait les élites bédouines qui rejetteraient le rapport. Plus généralement, il crut devoir constater plus tard « une méfiance fondamentale des cadres de la Banque, généralement économistes,

8. La seule compréhension de ce qui précède nécessite déjà, notons-le, un bon nombre de *commentaires indigènes* dans la langue locale, c'est-à-dire l'anglo-américain : qu'est-ce par exemple qu'une *task force*, et en quoi le mot « développement » doit-il être assorti du mot « social » pour distinguer un groupe particulier ?

Pour le point de vue de la *Task Force* coordonnée par Michaël Cernea on peut voir les documents de travail internes de la Banque *Social Development and Results on the Ground* (15 Octobre 1996) et un *Social Development Update* du 28 Mai 1998.

envers les peuples du tiers-monde » ce qui l'amène à retracer ses étonnements lors de son apprentissage de la « culture linguistique de la Banque ». Ainsi, note-t-il, on trouve une douzaine de termes provenant de contextes linguistiques différents, désignant les acteurs avec lesquels la banque est en relation : *client, partner, counterpart, borrower, beneficiary, actor, interlocutor, chief interlocutor, owner, customer, stake-holder, impacted population*. Parmi ces termes, seuls ceux de *stake-holders* et de *impacted populations*⁹ réfèrent selon lui aux populations aidées, seulement partiellement d'ailleurs puisqu'ils désignent au même titre la cohorte d'intervenants propres à des projets Banque mondiale (Organisations Non Gouvernementales, experts, fonctionnaires de la Banque sur le terrain etc.). Ainsi, conclut Horowitz, « sans adhérer totalement à l'hypothèse de Sapir-Whorf selon laquelle le langage affecte la manière de percevoir la réalité on peut considérer que si les cadres de la Banque étaient des chasseurs de l'Arctique, le gouvernement serait « la neige » et les pauvres seraient « les cocotiers » (1996 : 1-4).

Pour Cernea, d'ailleurs cité de manière très élogieuse dans le texte d'Horowitz, les critiques de ce dernier sont injustes notamment parce qu'elles sont irréalistes (communication orale, 1998). Mais le propos de cet exemple n'est pas de se livrer à la nième dénonciation de l'institution multilatérale, dont j'ai cru pouvoir indiquer ailleurs (1997) qu'en ne prenant pas en compte les contraintes propres à l'institution elles ressemblent souvent à ces « couteaux sans manche auxquels il manque la lame » dont parlait Lichtenberg¹⁰. Il me paraît montrer avec une particulière clarté l'un de ces schèmes d'action que tout évaluateur sincère d'un projet de la Banque est condamné à affronter : la Banque prête aux États et non aux *peuples*, pour des raisons qui sont elles-mêmes sous-tendues par d'autres schèmes logiques procédant de la définition même de l'institution. C'est bien pourquoi des groupes réformateurs de la Banque dans les années 1990 prirent pour emblème le titre du livre édité par Cernea, *Putting People First*. Ce schème premier, parlé et agi de manière récurrente dans une extraordinaire variété de situations, entraîne lui-même un ensemble de situations spécifiques où se dessinent des options, y compris éthiques ; ici, Horowitz semblerait plutôt pencher vers une sorte de « basisme ».

9. On trouva longtemps *target-groups*.

10. P.-Y. Le Meur me fait amicalement remarquer, non sans raison, que cette proposition est « à la limite du sophisme ». Je préciserais donc que l'on ne peut critiquer que si l'objet critiqué est bien connu, et délimité. En l'espèce, ça ne me paraît pas toujours être le cas.

On peut s'étonner aussi que la dimension culturelle des institutions publiques ait été relevée fût-ce confusément, depuis si longtemps par des *praticiens* de l'intervention publique sans qu'une attention systématique y ait été portée par l'analyse anthropologique. Mais on peut faire la même constatation concernant des œuvres majeures de sciences humaines. Chez Roger Bastide (1971) on trouve que les institutions publiques sont « des œuvres culturelles » ; chez le Michel Crozier du *Phénomène bureaucratique*, datant de 1963, l'étude de la dimension culturelle constitue un pan entier de la démarche, ce qui est d'autant plus significatif s'agissant d'une étude critique de la rationalité wéberienne des organisations¹¹.

Mais il y a plus. Les institutions publiques sont des êtres spécifiques du fait que la définition de leur fonction est spécifique (« l'aide au développement » par exemple, ou la « politique étrangère de la France ») mais aussi du fait de modes d'action qui ne le sont pas moins. Dans le cas de la Banque mondiale comme dans le cas des institutions européennes (Abélès, 1992), l'aspect « multilatéral » entraîne la recherche d'une zone de normalité capable d'incarner des intérêts et des visions, notamment économiques, forcément divers. La définition de la normalité étant elle-même contingente au contexte où elle s'énonce, ces zones de consensus sont produites par des groupes particuliers, porteurs de ce qu'il faut bien appeler une « culture » ; s'ils ne trouvent pas le milieu, alors ils l'inventent. On peut penser à l'extraordinaire surgissement à la Banque mondiale des « politiques d'ajustement structurel¹² » sous l'effet de ce qu'on sait désormais être des « bricolages » au sens Lévi-straussien (par exemple Hibou 1998, Valette, 1997), impulsés par une majorité d'économistes néo-libéraux porteurs d'idées très particulières sur la définition des mots « ajustement » et « structure¹³ ». Un regard anthropologique amène donc ici comme ailleurs à découvrir le particulier dans le général. Comme le remarquent de nombreux observateurs, on constate un silence relatif sur le rôle médiateur pourtant ontologique des

11. Il faut noter cependant que Crozier fait ici allusion à une culture *française* de l'époque, ce qui implique une acception différente de celle employée dans ce texte.

12. Dont la France fut menacée au début des années 1980.

13. Il n'est pas question de dénier la nécessité et de mesures d'urgence devant la phénoménale crise de la dette des années 1980 ; le problème est de savoir comment ces mesures se sont constituées.

institutions publiques dans l'intervention publique¹⁴. Or ce que l'on peut appréhender des résultats de l'intervention publique procède à l'évidence de ces processus d'action tout autant que des prémisses intellectuelles des politiques menées. Comme le dit Paul Veyne à propos de la pensée macro-économique, « si la théorie a les mains pures, elle n'en a pas moins des mains » (1971).

Il en est mille exemples, qui pourraient paraître tangentiels au propos en relevant de la problématique de base de « l'intérêt » personnel. Au début des années 1980 le gouvernement malgache nationalisa la collecte des produits agricoles, animé d'une volonté compréhensible d'en finir avec la collecte privée assortie de pratiques usuraires. Le problème est d'une part que les producteurs agricoles étaient payés en bons d'Etat, contre lesquels on ne pouvait pratiquement rien obtenir dans les commerces, du fait d'une pénurie dramatique de devises ; d'autre part que les collecteurs au salaire fixe n'avaient aucun intérêt, contrairement aux collecteurs privés, à se hasarder sur des pistes difficiles, éventuellement à pied, pour des résultats d'ailleurs hypothétiques, puisque les paysans stockaient ce qui était directement consommable ou ne produisaient plus le reste, et pour cause. (Blanc-Pamard, 1985). On peut penser que la rhétorique de « l'intérêt » convient pour décrire l'attitude des collecteurs et des producteurs¹⁵, mais quel était « l'intérêt » de l'Etat malgache dans toute cette affaire ? Ici on voit surgir des ethos, des valeurs préférentielles agies par l'Etat si elles ne sont pas conscientes, récurrentes dans l'intervention publique et qui ne concourent pas nécessairement à « l'intérêt général », bref des signifiants procédant eux-mêmes d'une histoire particulière, celle d'élites politiques malgaches de ces années-là. Symétriquement, l'attitude de « défection » au sens d'Albert Hirschman des collecteurs d'Etat est lié à des raisonnements particuliers : on trouve des agents d'Etat mal payés et pénétrés de leur mission. Dans l'extraordinaire « rapport Morse » concernant les considérables difficultés subies par la Banque mondiale au cours de l'énorme projet de barrage sur la Narmada, au Nord-Ouest de l'Inde dans les années 1990, on voit surgir au détour d'une

14. Ainsi, note J-P. Olivier de Sardan à propos de cette intervention publique particulière qu'est l'intervention de développement « tout se passe (..) comme si /les/ agents de développement devaient être transparents, réalisant enfin ce vicieux fantasme organisationnel de la courroie de transmission » (1991 : 29).

15. Encore que pour ces derniers l'idée qu'ils n'aient pas « intérêt » à fournir des produits contre rien du tout peut paraître fort rudimentaire.

description très fouillée des arguments de base qui n'ont que peu à voir avec la rationalité bureaucratique : c'était « un acte de foi », finit par s'exclamer un ministre indien (Morse et Berger, 1992).

Les systèmes conceptuels relevant de l'intervention publique peuvent souvent sembler relever de ce qu'on appelle des catégories locales en anthropologie, plutôt que de concepts à proprement parler, c'est-à-dire d'idées indépendantes des contextes et des expériences particulières.

Prenons par exemple la notion économique d'intensité en travail, sur laquelle j'ai été amené à me pencher dans des études antérieures. C'est une notion qui est définie par un taux, le taux d'intensité capitalistique, c'est-à-dire le rapport entre capital fixe (disons les machines et les infrastructures) et nombre d'emplois. Plus ce taux est faible, plus les entreprises sont considérées comme "labor intensive". Evidemment on comprend bien, intuitivement qu'un petit garage tunisien de 10 m² réparant exclusivement des pneus et qui emploie 10 personnes est une entreprise intense en travail, ou qu'une société de logiciels informatiques employant deux concepteurs travaillant sur des machines très coûteuses est une entreprise intense en capital. Le problème c'est ce qui se passe entre les deux extrêmes, c'est-à-dire à la frontière entre intensité en travail et intensité en capital. A partir de quand passe-t-on de l'un à l'autre ? La réponse classique est que l'on se base sur un taux d'intensité capitalistique moyen sur une population d'entreprises données, et qu'on regarde ensuite celles qui sont de part et d'autre de la moyenne¹⁶. Mais cette moyenne là est un critère arbitraire ; ce qui se passe juste à la frange de la moyenne peut être vu comme intense en capital ou intense en travail selon le regard. C'est une opération intellectuelle tout à fait analogue à celle qui consiste à délimiter ce qui est bleu par rapport à ce qui est vert, ou à définir dans une langue donnée les espèces et sous espèces du taro ; en tahitien par exemple on distingue un taro "blanc" d'un taro "noir" ou d'un taro « rouge » ; si le taro blanc est blanc, c'est qu'il n'est ni "noir ni rouge pour la majorité des gens », vous dira-t-on

16. Comme l'économiste Alain Valette me le fait remarquer cette opération peut être empiriquement aberrante, puisque les taux d'intensité en travail sont fondamentalement différents selon les activités quel que soit leur variabilité. J'ai pourtant vu pratiquer cette aberration, sans doute à des fins de schématisation, dans un diagnostic sur l'emploi industriel dans un pays donné, ceci par des économistes de grand renom.

à la fin des fins¹⁷. On peut faire le même genre de remarques à propos des catégories fondatrices de l'intervention publique, comme celle de « politique publique » elle-même. Dès son introduction à l'ouvrage *L'Évaluation des Politiques publiques* M.-C. Kessler note que « La difficulté de définir une politique est un paramètre de base » (1998 : 1). Charles Lindblom note que "les décideurs (*policy makers*) ne sont pas confrontés à un problème *donné*" (Jones 1970 : 48 cité par P. Muller, 1990 : 36). "Cela signifie", ajoute Muller qu'un problème politique est nécessairement un *construit* social dont la configuration dépendra de multiples facteurs propres à la société et au système politique considéré." (*ibid.*) ; il donne l'exemple des programmes contre la pauvreté du président américain Lyndon Johnson qui, dans les années 1960 eurent tout d'abord à définir ce qu'était exactement être "pauvre", en extrapolant à partir d'enquêtes du ministère de l'Agriculture.

En parlant uniquement de problèmes de définition concernant l'intervention publique on rencontre en gros cette branche de l'anthropologie qu'est l'anthropologie cognitive, dont on peut douter d'ailleurs qu'elle constitue un ensemble de propositions autonomes de l'anthropologie tout court (Boyer, 1991). Ceci paraît encore plus évident quand on se livre à cet exercice de renversement de perspective consistant à se demander à quoi ressemblent les catégories du langage administratif (et donc économique, le plus souvent) quand on les traduit dans ce qu'on peut appeler une de leurs langues non-véhiculaires. Comment traduire "salaire", ou "Produit Intérieur Brut" en Tahitien ? L'opération est toujours techniquement possible (Mounin, 1963) mais il y faut l'acte d'autorité de l'usage, pour un passage au langage courant (quand on te dira « prestation asymétrique du mois clôturant un cycle d'échange » tu comprendras que cela veut dire « salaire » en français). Pour traduire P.I.B., la plus grande difficulté vient de l'équivalent du mot « Intérieur », et c'est d'ailleurs aussi le cas en français) (1992).

Le fait que le corpus de références et de notions associées à l'intervention publique ressemble plus à un ensemble de savoirs populaires qu'à une science n'est pas du tout critique dans la bouche d'un anthropologue. Ce corpus renvoie bien à des réalités relativement autonomes et vérifiables ; l'une des utilités de cette constatation est de

17. Je me permettrai d'avoir une pensée émue pour une dame âgée grande connaissance des tubercules de la côte Sud de Huahine, aux Iles-Sous-le-Vent de Tahiti, que j'ai bien failli mettre en colère à ce propos.

spécifier à *quel point* elles le sont. L'anthropologie a notamment montré que les savoirs populaires sont efficaces, et que le caractère arbitraire des taxonomies du taro n'a jamais empêché personne de produire du taro. Pour notre propos, cette constatation va finalement exactement à l'encontre d'un certain dandysme « post-moderne » pour lequel la soudaine perception de problèmes de définition du langage entraîne une sorte de relativisme incontrôlé, puis, finalement que « tout est bon » (*anything goes*) pour citer le livre connu de P. Feyerabend. Si « évaluer » c'est bien *raconter une histoire aussi vraie que possible* (que l'on pardonne cette position rudimentaire mais à mon sens soutenable) les univers de sens où vivent les gens qui font l'intervention publique en sont évidemment partie intégrante ; et donc les indécisions du sens aussi.

En fait, ces dernières pénètrent le quotidien de l'intervention publique. Les institutions et services accompagnateurs du « développement rural » dans la France contemporaine en sont un exemple frappant. Ainsi, me dit un jour un inspecteur général du Centre National d'Appui aux Exploitations Agricoles (C.N.A.S.E.A.) ce qui différencie les intervenants du C.N.A.S.E.A. des conseillers d'agriculture des Sociétés d'Etablissement Foncier et d'Etablissement Rural, c'est que « le CNASEA en gros c'est l'exploitation, et les SAFER c'est le foncier ». Or si l'on peut à la rigueur parler de foncier sans exploitation (mais alors, *quid* de l'activité agricole ?) on ne peut pas parler d'exploitation sans foncier. On est renvoyé dès lors aux raisons, tout à la fois historiques et spécifiques, qui ont conduit à de tels découpages, si bien qu'à parler d'agriculture c'est des institutions publiques relatives au secteur agricole que l'on parle, c'est-à-dire d'objets anthropologiques au sens retenu ci-dessus.

3. L'action publique comme être diachronique

Lorsque j'avance que l'évaluation *ex post* c'est « raconter une histoire aussi vraie que possible », je suis conscient de m'exposer aux railleries d'analystes plus sophistiqués. L'une des raisons en serait peut-être la position désormais répandue chez les évaluateurs professionnels selon laquelle l'évaluation elle-même est un processus de « feed-back » - et donc un processus diachronique- entre évaluateurs et évalués, ce qui entraînerait des positions relativistes critiquées

par Jean Leca¹⁸. On s'étonnera peut-être que je partage au moins la première partie de cette proposition, par définition pourrait-on dire ; car qui dit approche anthropologique dit approche directe des acteurs, et qui dit ceci dit interaction.

Bien évidemment, tout acteur, anthropologue ou non, intervenant auprès de professionnels ou de récipiendaires de l'intervention publique entraîne l'irruption de questions nouvelles, de défenses ou d'alliances éventuelles sur des sujets devenant des enjeux, voire même des « retours du refoulé¹⁹ ». Je parlais un jour avec un entrepreneur tunisien de son premier contact avec un projet Banque mondiale et, par souci d'engager la conversation sur un mode informel je lui demandai s'il faisait beau ce jour-là. Il faisait beau en effet, parce que se souvint-il brusquement il avait dîné dans un restaurant en terrasse ouverte sous un ciel particulièrement étoilé, ce qui l'amena à mentionner avec qui : avec un membre du cabinet du ministre de l'Economie. Or, malgré ce cadre agréable la discussion avait été difficile parce que, m'avoua-t-il tout de go, le conseiller rechignait fort à ce qu'il considérait comme une demande « normale », pour laquelle il militait encore devant moi : le placer en monopole d'importation d'une machine textile en grande largeur. Mais on reviendra plus loin à l'enquête de terrain.

L'intervention publique n'est pas un être diachronique seulement parce qu'il y a feed-back entre évaluateurs et évalués. Elle est *par nature* diachronique, puisqu'en « intervenant » elle définit nécessairement une temporalité particulière. Pour prendre l'exemple des institutions publiques du développement « induit » leurs services ont toujours à conférer un début, un milieu et une fin à un programme ou à un projet, bien que par certains aspects ces phases ne soient pas toujours définissables sans contestation possible ; on reviendra sur

18. On trouve par exemple chez B. Dente la volonté de montrer qu'une conception « objective » « neutre » ou « scientifique » de l'évaluation a peu de pertinence. Il en irait ainsi parce que les évaluateurs « ne peuvent rester en dehors du débat social » (1998 : 287). Ces positions me paraissent contradictoires dans les termes de la part d'un auteur notant la phrase d'avant des choses comme « (...) les organisations syndicales sont directement concernées (...) Les jeunes sont faiblement syndiqués (...) Or les organisations sont partagées entre deux exigences contradictoires (...) » etc. Si toutes ces propositions ne relèvent pas d'une appréciation « objective », alors qu'est ce « qu'objective » ?

19. Sur l'enquête de terrain en anthropologie voir l'excellent texte de J-P. Olivier de Sardan 1995.

cette discussion. On a ainsi la notion de *termes de référence*, qui définit ce que l'on peut structurer d'un projet dans les termes de la mission assignée à son chef, et qui constituent donc une projection dans le futur ; la notion de *pre appraisal* qu'on peut traduire par évaluation *ex ante*, puis d'installation, puis d'évaluation *ex post*.

A propos de la notion de termes de référence j'aimerais citer l'anecdote révélatrice de l'économiste de la Banque Mondiale Robert Klitgaard chargé en 1987 d'un projet de réhabilitation économique en Guinée équatoriale, dans son remarquable témoignage (1991). Les termes de référence qu'il découvre à son arrivée sont de « lier un prêt souple (*soft loan*) à déboursement rapide à la stratégie de développement à moyen terme de la nation ». Cependant, fait-il remarquer à Washington, il n'y a pas de stratégie de développement consultable en Guinée équatoriale ; la réponse est « ce sera à vous de la construire ». Voilà dans le cas extrême d'un petit pays pauvre et isolé une bonne illustration de ce qu'est l'intervention publique comme processus temporel, c'est-à-dire la projection dans la durée d'instruments conceptuels particuliers sur un réel qui n'est pas reconnaissable autrement. Sans céder le moins du monde à la dérision facile on pense irrésistiblement ici à cette scène des Marx Brothers où l'un des frères dit à l'autre : "dis donc il y a un trésor dans la maison d'un côté ». Mais dit l'autre « il n'y a pas de maison à côté » ; et le premier de s'exclamer « ben ça ne fait rien on va en construire une ».

L'intervention publique *définit* une temporalité institutionnelle. Cependant on ne peut se contenter de cette définition officielle ; c'est ce que montrent, paradoxalement, certaines des réflexions les plus récentes sur l'évaluation déjà évoquées. Une politique s'ébauche : mais a-t-elle un début à proprement parler, telle Vénus sortant du bain ? Par définition, elle va appliquer des moyens institutionnels et humains et des ressources à un ensemble qui existe *avant elle*. Si l'on admet que toute intervention publique relève d'un processus d'interaction, ce sont plutôt deux histoires particulières qui se croisent : celle des institutions et celle des groupements culturels et sociaux alors en cause.

La décision macro économique procède elle-même d'une histoire. Que l'on excuse ce truisme, mais une politique de privatisation procède d'une histoire spécifique du secteur public : pour privatiser il faut qu'il y ait quelque chose de public à privatiser. Les gens qui font les politiques économiques analysent des situations ; alors ils font de l'histoire sans le formuler dans ces termes, cette histoire là est

« sauvage » au sens de C. Lévi-Strauss (1962) ; cette dimension est intrinsèque et commune aux politiques publiques considérées comme des processus d'action. L'argument développé ici est qu'au lieu de faire de l'histoire en fraude il vaut mieux le revendiquer, non parce que le regard sur « le passé » expliquerait nécessairement ce qui se passe à présent, mais parce que ce « passé » là est à certains égards constitutif de la situation actuelle, par une série de médiations. Si l'on prend l'extraordinaire exemple de la « privatisation » des fermes collectives en Europe de l'Est et en Russie (Conte et Giordano (eds.), 1996), l'inévitable prise en compte de droits de propriété anciens se heurte d'abord au fait que la grande majorité des « sources « historiques est détruite. Il s'ensuit que certaines communes bulgares par exemple en sont réduites à faire appel à la « mémoire orale » des anciens, qui dit-on ressemble à celle d'un ordinateur, en produisant des résultats dont il ne m'appartient pas ici de juger la fiabilité²⁰ (Giordano, communication orale 1997).

L'intervention publique connaît-elle véritablement une *fin* ? C'est une autre question paradoxale, que soulèvent aussi les débats actuels sur l'évaluation. C'est pourtant une question décisive pour le propos car « évaluer », au sens neutre retenu ici, implique l'existence d'un ensemble temporel relativement cohérent. Un entrepreneur tunisien récipiendaire d'un prêt d'aide a acheté une voiture. A supposer que ce bien meuble n'ait pas fait l'objet d'un nantissement il le revend à son cousin qui vient d'hériter ; avec l'argent, il achète un hectare d'orangerie, qu'il va confier en fermage. Une dizaine d'années après le fermier construit une maison où est investi une partie du revenu de l'orangerie. La maison du fermier est-elle la fin de l'histoire ?

Comme processus sociologique et économique l'intervention publique est aussi pénétrée de temporalités qui ne lui appartiennent pas en propre. Ainsi en régime de changes flottants, de la variation des taux de change²¹ ; ceci l'inscrit dans le cadre plus large d'évolutions macro-économiques, c'est-à-dire, là aussi dans l'histoire. Ainsi encore, du point de vue du recrutement sociologique, de la rotation ou du changement des personnels. On sait fort bien le rôle que joue l'investissement de telle personnalité particulière dans la marche d'un

20. Autrefois, à l'époque des « faits », ces anciens-là étaient tout jeunes ; qu'on me permette de le rappeler.

21. On se souvient vers la fin des années 1980 des effets des variations du dollar sur un nombre considérable de mesures de politique économique.

projet, notamment lorsqu'il constitue ce qu'on peut appeler son « œuvre ». Mais les interlocuteurs même d'un projet ou d'un programme peuvent changer - par exemple lorsqu'on qu'on passe d'une association paysanne ou syndicale à une autre, d'une région à une autre, d'un service étatique à un autre.

Ces variations constituant une donnée récurrente, le problème auquel l'évaluateur devrait être confronté est de restituer les *interactions* de ces variations, au sens commun du terme ; c'est seulement à ce prix que l'on pourrait, de toute évidence, distinguer celles des variations qui se sont avérées déterminantes pour les résultats.

L'importante opération de développement rural constituée par la « réforme foncière » de deux D.O.M. français de 1965 jusque dans les années 1990 constitue un exemple parlant de ces remarques. Les buts en étaient de rendre l'agriculture plus productive et de créer une couche d'agriculteurs « moyens », en transformant des métayers en nature (en majorité sur les grandes exploitations de canne à sucre) en propriétaires. Les institutions centrales à ces fins ont été une S.A.F.E.R., chargée d'acquérir des terres, de les remembrer et de les rétrocéder, et une Caisse Régionale de Crédit Agricole, chargée de financer les « attributaires ». Subsumé sous le vocable intemporel de *réforme foncière* cet ensemble d'actions se présente en fait comme une série évolutive d'interactions entre institutions, entre acteurs, entre institutions et acteurs.

Dans les années 1960-1970, le financement de l'achat comprenait un prêt dit de « mise en valeur » non gagé sur le foncier, à bas taux d'intérêt ; il permettait la trésorerie nécessaire à la première année d'installation nécessaire aux premiers propriétaires. Cette disposition originale était liée à la proximité entre la banque - le Crédit Agricole était vu à l'époque comme « une banque mutualiste un peu bizarre²² » - et l'institution de régulation. L'évolution du Crédit Agricole, privatisé en 1987 l'amenait à faire rentrer les « attributaires » de la réforme dans le lot commun et à pratiquer des prêts plus guidés par les taux directeurs, fussent-ils « bonifiés » ou « super-bonifiés » notamment par l'Institut d'Emission d'Outre-Mer (I.E.D.O.M.) ; le « Prêt de Mise en Valeur » fut également concurrencé par la « Dotation Jeune Agriculteur », dont l'usage échappa largement au contrôle du service d'encadrement de la

22. Communication orale d'un cadre de la SAFER à l'époque (1967).

S.A.F.E.R ; entre la S.A.F.E.R. et le crédit Agricole qui pratique « la stricte gestion du risque bancaire », les rapports se tendirent et l'information sur la pratique quotidienne de suivi circula moins, ou pas du tout.

Dans les années 1990, les taux d'intérêts réels se trouvèrent largement positifs (alors que dans le dispositif de départ on trouvait des taux réels nuls voir négatifs) ; dans les zones les plus à risque (comme les Hauts de l'Ouest) on trouva des lotissements comportant de 30 à 50 % de faillites ; des associations spécialisées constituées à la hâte s'interrogèrent sur l'absence de réflexion sur le financement du foncier. Ceci fut fait en hâte par l'imposition de Groupements Fonciers Agricoles (G.F.A.) qui avaient pour but essentiel d'alléger le poids des remboursements du foncier sur les résultats d'exploitation, en transformant les « propriétaires » que l'on voulait créer en « fermiers » au sens technique. On retrouvait ainsi l'une des options de départ évoquées par certains intervenants de la profession agricole dans les années 1970, favorables à une mise en fermage systématique des terres sur un long délai. C'est actuellement (Novembre 1999) ce qui se pratique avec l'introduction, qui eut été révolutionnaire il y a vingt ans, de baux emphytéotiques.

La « réforme » créa bien plusieurs milliers d'exploitation en « faire-valoir direct » ; mais elle plongea aussi une forte minorité de petites gens dans le désarroi, qui se dirent *largués* dès lors qu'ayant accédé au statut de propriétaires, cette propriété-là ne les avançait guère pour autant.

La nette évolution des attendus intellectuels de la « réforme » ne tint pas qu'à la constatation des fragilités du dispositif ; elle tint aussi, en amont, à la nette priorité que le petit peuple créole conférerait au passage du statut de « colon » à celui de propriétaire, par l'élévation de statut social que la pensée historique créole assigne à ce changement (Ottino, 1998). Les générations passant, on voit les premiers attributaires transmettre des terres à des enfants en initiant ainsi de nouvelles lignées locales. Notons enfin qu'actuellement la création d'instances chargées de « l'environnement » et la mise en classement de forêts primaires entraînent la S.A.F.E.R. à déplacer des attributaires installés il y a quelques années.

Ainsi, la réforme a bien un « début », mais il est informé par des valeurs historiques propres au paysannat créole ; elle n'a pas à proprement parler de milieu, puisque les interactions entre institutions

et acteurs, varient dans la durée ; enfin, projetant une couche de nouveaux propriétaires dans un futur qui relèvera un jour de l'histoire, elle n'a pas exactement de fin. Ou plutôt, il faut la voir comme une trace particulière dans une histoire plus générale ; on est alors confronté à la difficulté de l'exercice de périodisation, consubstantiel à l'écriture de l'histoire et commenté par Paul Veyne avec la provocante acuité qu'on lui connaît (1971, notamment chap. 12 et 13).

4. La mémoire orale

Il pourrait paraître surprenant - en tout cas, au mieux de mes connaissances - qu'aucune réflexion sur l'évaluation ne fasse sa part à la mémoire orale des fonctionnaires et acteurs de l'intervention publique, c'est-à-dire à l'ensemble d'acquis empiriques accumulés dans un cadre quotidien et concret. C'est sans doute que l'intervention publique est inséparable de la « raison graphique » commentée par J. Goody (1979) ; c'est aussi, ce en est une conséquence, que les fonctionnaires n'ont en général *pas le temps* ni la disponibilité ... *d'écrire* leur mémoire des projets et programmes, alors même que *tous* ceux que j'ai rencontrés sans exception disent : « il faudrait en parler longtemps... » ; « regardez, je vais vous donner un exemple », c'est-à-dire qu'ils *racontent*.

Pourtant la mobilisation de la mémoire orale n'est pas une fantaisie d'anthropologue mais plutôt une utile découverte propre aux hasards de la création de la discipline (Izard et Wachtel, 1991). Si l'on y songe bien, la mobilisation de la mémoire orale est une condition nécessaire de la vie consciente, et a fortiori de la gestion de l'intervention publique. Il est assez remarquable que ceci affleure fréquemment à la conscience des praticiens de l'intervention publique, sans qu'ils en tirent les conséquences qui s'imposent.

Robert Chambers, inventeur de la méthode de *Rapid Rural Appraisal* qui fut largement commentée, note ainsi à propos des enquêtes inter-disciplinaires de préparation de projets : « Assez ironiquement, les informations les plus utiles provenant des grandes enquêtes par questionnaire ne proviennent pas de l'étude elle-même mais des observations informelles émises par ceux qui les gèrent (1991 : 521). Mais ce type de remarque n'apparaît souvent qu'implicitement. Dans une intervention de la conférence récente de la Banque mondiale sur l'évaluation, William Partridge alors responsable de la Division de l'Environnement pointe le rôle des chaînes de décision

administrative dans le fonctionnement d'un projet. Evaluant un projet de réinstallation de personnes déplacées dans l'Etat indien du Maharashtra, il s'aperçut que ces personnes avaient bel et bien *perdu* tout accès à la terre ; mais le responsable local de la Banque mondiale n'avait pas voulu soulever la question auprès du gouvernement indien, parce que les relations étaient déjà trop tendues à son gré. Au Guatemala, un autre projet de réinstallation avait été refusé par une communauté maya, parce que ses représentants pensaient qu'ils pouvaient construire des maisons bien plus adaptées que celles qui leur étaient proposées ; mais dans ce cas, le chef de projet appuyé par Partridge avait transmis l'information à son vice-président. Comme le note l'évaluateur de la Banque, « le problème ne résidait dans aucun des deux cas dans la qualité de l'analyse (...) mais dans l'administrateur ou le gestionnaire du projet » (1995 : 206-207). Certes, mais ceci n'est accessible que parce que Partridge *en parle*.

Faire parler des fonctionnaires ? L'auteur de ces lignes perdrait-il la raison ? On reviendra ci-dessous sur cette question dans le paragraphe consacré à l'enquête de terrain. On peut déjà constater que dans certaines situations, qui ne sont évidemment pas celles du type d'enquête évoqué ici, la parole est non seulement obligatoire, mais surtout qu'elle est inévitable. Pensons ainsi au rapport rendu par la commission d'enquête parlementaire sur les pertes considérables découvertes au Crédit Lyonnais (Séguin et d'Aubert, 1993). Voilà l'épitomé d'une analyse sur une institution publique (une banque publique du secteur concurrentiel). Le premier tome (le « rapport » proprement dit) retrace de manière très dense, à partir de documents officiels l'extraordinaire concaténation d'évènements et de variables juridiques, financières et comptables en cause ; mais il ne répond pas à la question de base « que s'est-il passé au Crédit Lyonnais ». La réponse à cette question n'est progressivement *reconstituable* qu'à partir de l'étonnant deuxième tome, les « Auditions », où paraissent une bonne partie des hautes autorités financières et bancaires de la France, y compris bien entendu la direction même du Crédit Lyonnais de l'époque ; la commission d'enquête, par ailleurs confrontée à des difficultés considérables, ne peut en faire l'économie.

Soit ainsi la calamiteuse et rocambolesque affaire du rachat avorté de la Metro Goldwyn Mayer (M.G.M.) par la filiale néerlandaise du Crédit Lyonnais (CLBN) (les soulignements sont de moi).

« M. le Président. (...) quelle a été *la raison historique, si j'ose dire*, de cette spécialisation ou de cette dilection pour le cinéma ? »

« M. François Gille²³ : Si vous le permettez, Monsieur le Président, j'en termine avant de vous répondre (...) (*développement sur la localisation des opérations*). (...) En revanche ce qui à mes yeux a été une faiblesse du groupe est d'avoir à CLBN une équipe de niveau professionnel /de niveau totalement insuffisant/dirigée de surcroît par un homme, M. Griffault, qui ne s'y consacrait qu'à mi-temps (...) ».

« M. le Rapporteur : Il y a un point que je ne comprends pas très bien. Apparemment, M. Griffault s'occupe encore aujourd'hui du dossier MGM.

« M. François Gille : Non, M. Griffault ne s'occupe pas du dossier M.G.M. il est à la disposition de nos équipes d'avocats pour les informer totalement. *Dans toutes ces procédures, la connaissance de l'histoire est fondamentale.*

(...) « M. Philippe Auberger²⁴ : (...) il faut exiger de ces personnes (...) qu'elles se rendent sur place et qu'elles aient une vision physique des choses, non uniquement (...) intellectuelle ».

« M. François Gille : Elles le font, Monsieur le Député, elles le font toutes. Le seul reproche que l'on ne puisse adresser aux équipes de CLBN est de ne pas être allées à Hollywood (*Sourires*) » (Séguin et d'Aubert 1994, tome 2 : 609, 611. Les soulignements sont de moi).

5. L'enquête de terrain. Quelques remarques

L'enquête directe est une dimension majeure de la démarche proposée ici, comme dans la démarche anthropologique en général. Si l'on admet qu'il s'agit tout d'abord de maîtriser la documentation disponible - y compris *comptable et économique* -, ensuite d'approcher des responsables de projets et de politiques - y compris les « exécutants », qui étant au contact direct des populations ont des réflexions importantes à livrer - enfin des interlocuteurs représentatifs des communautés ou des sociétés concernées, on voit qu'on se trouve dans des situations bien différentes de l'évaluation classique.

Tout d'abord, *en temps*, ce qui implique des conséquences majeures. Au mieux de mes connaissances, le temps moyen de l'évaluation oscille « traditionnellement » selon les disciplines concernées entre quelques jours et quelques semaines. En anthropologie, il faut compter plusieurs mois, aux alentours de trois disons, pour l'enquête proprement dite. Mais si l'on admet qu'il est nécessaire de faire appel à des personnes rompues aux environnements sociologiques et historiques en cause, l'évaluation au sens

23. Directeur général du Crédit Lyonnais de décembre 1992 à avril 1994.

24. Député membre de la commission d'enquête.

entendu ici ne constitue qu'une phase d'une démarche de connaissance plus générale.

Le temps « traditionnel » de l'évaluation tient pour partie à des niveaux de rémunération donnés. Les budgets consacrés à l'évaluation par les administrations en cause se situent donc dans une zone d'utilité marginale. En d'autres termes ces administrations ne pensent pas possible de consacrer à l'évaluation des ressources qui, tendanciellement, obéiraient trop leurs coûts de fonctionnement et donc leurs « taux de retour ». S'agissant de programmes ou de projets non-assujettis par définition à un taux de retour économique à court terme - comme l'Education Nationale ou la Sécurité Sociale en France - la question ne semblerait pas tenir. Mais dans le cas de la fermeture de lycées notoirement insuffisants, le Directeur de la Prospective et de l'Evaluation en 1997 note : « entre « je supprime le lycée » et « le tonneau des Danaïdes » la frontière est assez délicate à trouver » (in M.-C. Kessler *et al.* (eds.), 1998 : 340). C'est donc bien, malgré tout, qu'il est un « tonneau des Danaïdes » pour des activités non-rentables à une échéance donnée, auquel contribuerait le coût des évaluateurs. Une démarche anthropologique d'enquête directe se trouve donc dans la nécessité d'arbitrer sur les ressources. Dans mon cas, il s'est agi la plupart du temps de financer l'essentiel de l'enquête à partir de financements de recherche fondamentale, qui semblent présenter un large potentiel d'autonomie. C'est la position que nous avons défendue à propos des applications de l'anthropologie en général (1995).

La démarche évoquée ici suppose de saisir des univers administratifs et des univers « civils » qui sont souvent étrangers l'un à l'autre du point de vue cognitif et conceptuel, comme du point de vue des formes d'organisation en cause.

S'agissant de responsables administratifs, parfois de haut niveau, on objecte parfois que leur approche n'est pas chose facile et surtout que des instances politico-administratives sont des mondes fermés et défendus. On ne peut qu'y souscrire, mais il faut rappeler que faire la généalogie d'un paysan malgache n'est pas une chose facile non plus. Dans le cas de responsables administratifs exactement comme dans le cas de paysans malgaches, il faut que se dessine une sorte de zone de communication commune qui permette à l'interlocuteur de se reconnaître dans l'intervieweur. C'est donc dans un cas comme dans l'autre une question d'approche, capable de créer et de maintenir une certaine confiance, et non une question d'objet d'étude.

Les interlocuteurs seront, dans ce cas comme dans le cas de personnes « civiles » d'autant plus disposés à échanger qu'ils trouveront un interlocuteur aussi compétent que possible dans le domaine traité ; ce qui suppose, évidemment, d'ingurgiter une somme importante d'informations juridiques, administratives et bancaires parfois un peu indigestes, mais qui recèlent, pourrait-on dire, des trésors. On ne devrait pas exagérer la part de "secret" consubstantielle à l'action publique ; souvent, quand des responsables administratifs ne parlent pas de tel ou tel point, c'est simplement qu'on ne les sollicite pas ; d'autre part ni l'anthropologie - ni, par certains côtés, l'histoire - ne sont à la recherche de "scoops" journalistiques, mais de choses quotidiennes et apparemment banales. J'ai approché des interlocuteurs très variés dans le cours de la dernière décennie : chefs de service d'administration nationale, coopérants, membres de cabinets ministériels, agents d'encadrement, membres d'administration multilatérales. De manière assez surprenante j'ai au contraire très souvent trouvé des gens intéressés et même soulagés de parler à un interlocuteur extérieur, aussi bienveillant que possible, d'un travail finalement assez ingrat, puisque l'aide publique au développement est une sorte de Tâche de Pénélope toujours recommencée ; tous les jours tombent des téléx (autrefois) des fax et des messages, qu'il faut traiter, les jours tendent à se ressembler les uns aux autres non sans comporter des surprises, parfois de taille. Dans des bureaux de cette nature, la venue d'un interlocuteur porteur d'interrogations banales mais globales (« *vous souvenez-vous de la première mission Banque mondiale ici ?* » « *Est ce votre ministère ou la Banque de développement qui a eu l'idée de ce projet ?* ») constitue parfois un petit catalyseur d'interrogations plus globales ; c'est d'autant plus le cas quand, au fil des rencontres, des échanges se nouent à l'extérieur des bureaux (dans de petits locaux industriels, ou dans des champs de canne à sucre). Un conseiller aux Affaires sociales me parla de « ma chance de pouvoir réfléchir », et un « multilatéral » de ses interrogations sur le fonctionnement qu'il appelait « Kgébien » (du KGB soviétique) de l'administration de la Banque mondiale, qu'il entendait alors quitter. Il est intéressant de noter, s'agissant d'une agence dévouée à la promotion du secteur privé, que le comité des Opérations soit parfois qualifié *off the record* de *Poliburo*.

Du côté des personnes sujettes à des interventions publiques, la situation semble comparable. Comme dans le cas d'une enquête anthropologique « normale » elle présente des difficultés proportionnelles à la projection de formes culturelles données sur l'activité d'enquête. Dans l'Ouest malgache dominé par des échanges écono-

miques qu'on hésite à appeler « informels », tant l'ignorance ou le contournement de l'administration d'Etat est la règle, des enquêtes sur les interventions de « développement rural » peuvent bien vite être vues comme des opérations de police économique (Fauroux, 2000). Car me disait-on de l'Etat « il n'y a rien qu'ils n'écrivent pas » (*tsisy raha tsy soratandreo*). Dans le département d'outre-Mer créolophone de la Réunion, administrativement surquadrillé, une visite peut être vue avec méfiance ; mais elle peut aussi être perçue comme une marque d'intérêt de ce que l'on peut appeler les « *grand moun'* » mais aussi « *ban' boug' gouvernement* » (tous ces types de l'administration). Dans un cas comme dans l'autre tout dépend de la capacité de l'enquêteur à susciter la confiance (remarquons que s'il s'agit d'une enquête médicale la confiance est souvent acquise du seul fait du sujet de l'enquête, ce qui ne va pas sans quelque paradoxe).

6. Raconter une histoire vraie

Rappeler en conclusion cette formulation un peu sommaire et donc un peu provocatrice serait, sans doute, s'exposer à nouveau à des reproches concernant cette fois le « nominalisme » d'une approche historiographique de l'intervention publique. Comme concept, l'intervention publique ne constitue pas la simple addition de toutes les histoires de toutes les interventions publiques ; de même, les politiques et projets de la Banque mondiale ont d'abord en commun d'être des politiques et projets impulsés par une institution donnée, ce qui leur donne une certaine ressemblance (remarquons cependant que la Banque mondiale est elle-même un être historique). Fort des témoignages des évaluateurs professionnels, on peut rappeler ici qu'il n'est guère de démarche d'évaluation tout à fait généralisable et tout à fait acceptée ; la seule venue à ma connaissance, argumentée et plausible, concerne celle de l'équipe de Cernea (1998-1991) en ce qui concerne les politiques et projets de « développement²⁵ ». On en a un excellent exemple avec le « modèle » proposé par Cernea sur les

25. L'argument essentiel, à savoir que les projets présentent des meilleurs « taux de retour » lorsque les organisations sociales en cause se les approprient, présente quelques difficultés logiques qui ne la mettent pas en cause globalement ; tout d'abord parce qu'il est des projets inappropriables *stricto sensu* par lesdites organisations, comme le passage à l'énergie nucléaire en France pour la production d'électricité par exemple (on ne pense pas ici à des procédures de consultation de divers ordres, mais au processus de décision lui-même).

personnes déplacées (ce volume). Bien entendu, la démarche évoquée ici revendique une certaine instrumentalité, qui serait fortement en danger s'il s'agissait seulement de faire de l'intervention publique le même terrain d'exploration de l'anthropologie et de l'histoire. Parler d'une meilleure méthode d'approche dans ces domaines c'est évidemment viser à la saisie d'éléments *communs* à diverses interventions, donc par une démarche réductrice ; on soutient ici que cela n'est possible qu'à partir, notamment, de l'anthropologie et de l'histoire, qui deviendraient les compagnes en ce domaine de la politologie et de l'économétrie. Repérer des éléments communs renvoie au balancement entre « moment » de l'universalité et « moment » de la particularité, dont parlait Hegel : à trop généraliser, on trouve la redondance (« l'intervention publique est étrangère au monde où elle intervient »), et à trop particulariser on trouve, si l'on ose dire, l'ineffable (« les Tahitiens ont toujours eu une mentalité de rentiers »). Il peut sembler en fait qu'en ces matières il n'y a rien de vraiment universel ni de vraiment particulier, puisque à suivre les remarques qui précèdent on voit que l'intervention se présente à chaque fois comme une rencontre entre des institutions particulières et des configurations sociales qui ne le sont pas moins, rencontre elle-même informée par une conjoncture économique générale.

L'hypothèse de l'impossibilité d'une méthodologie générale paraît donc tristement plausible ; mais après tout, *faut-il* vraiment une méthodologie générale ? « Raconter » une histoire plausible et vérifiable à propos d'une intervention publique donnée, ce n'est déjà pas si mal. En *économie même*, on trouve des constats étonnants sur l'impossibilité de la recherche des causes, c'est-à-dire sur la contre-analyse causale, qui constitue la clé de voûte de toute méthode expérimentale - et donc de toute généralisation - en matière d'intervention publique. En conclusion d'une longue critique des biais et approximations logiques à l'œuvre dans le choix (*selection*) de projets de développement (tout particulièrement de l'utilisation de « prix de référence » ou *shadow prices*) l'économiste Jean Baneth note :

« Aucune décision finale ne peut être tirée d'une comparaison consciencieuse de toutes alternatives. L'apprentissage sur les projets prend du temps et des ressources, et aucune institution ne peut se permettre d'en consacrer une partie importante aux alternatives qui ne sont pas retenues (...) Ne pas étudier /la faisabilité/ d'un projet revient à décider implicitement de le rejeter, sans rien savoir à son propos » (1996 : 68).

A propos d'une étude portant essentiellement sur les politiques « d'ajustement structurel » Marco Ferroni et Christian Grotaert note encore :

« Dans une large mesure /les difficultés de discernement des liens entre les politiques économiques et les conditions de vie/ tiennent aux difficultés même de la contre-analyse (*counterfactual analysis*) c'est-à-dire l'étude de ce qui se serait passé sans l'ajustement ou dans le cadre d'une politique d'ajustement alternative » (1993 : 1).

Autrement dit, que se serait-il passé si « le nez de Cléopâtre avait été plus long ? » C'est précisément parce que la contre-analyse causale est impossible que l'anthropologie historique s'impose, et qu'hélas elle se trouve alors devant les mêmes apories que l'histoire en général, comme l'a souligné Paul Veyne dans des pages qui mériteraient d'être reproduites ici *in extenso*.

« L'absence d'une hiérarchie constante des causes se montre bien quand nous essayons d'intervenir dans le cours des événements : un niveau d'éducation ouvrière trop bas et voilà les plans quinquennaux et la supériorité du socialisme réduits à rien. Les causes les plus différentes prenant tour à tour le *leadership*, il en résulte que l'histoire n'a pas de sens ni de cycles, qu'elle est un système ouvert (...) » (1971 : 186).

On pourrait paraphraser Veyne dans sa définition de l'histoire : « l'intervention publique est un roman vrai ». « Réponse qui, à première vue n'a l'air de rien » (*ibid.*).

Bibliographie

ABELES (M.)

1992 *La vie quotidienne au Parlement européen*, Hachette, Paris.

BANETH (J.)

1996 *Selecting Development Projects for the World Bank*. World Bank Discussion Papers, 322, Washington.

BARE (J.-F.)

1992 « L'économie décrite en tahitien. Quelques remarques. *L'Homme*, Paris, 121.

1995 (ed.) *Les applications de l'anthropologie. Un essai de réflexion. Collective depuis la France*. Karthala, Paris.

1997 « Le prêt et le résultat. Eléments d'une chronique de l'évaluation à la Banque mondiale ». In Baré (J.-F.) (ed.) *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*, L'Harmattan, Paris.

BASTIDE (R.)

1971 *Anthropologie appliquée*. Payot, Paris.

BLANC-PAMARD (C.)

1985 « Du paddy pour les porcs. Dérives d'une société rizicole, l'exemple des Hautes-Terres centrales de Madagascar ». *Etudes Rurales*. Paris, n° 99-100.

BOYER (P.)

1991 « Anthropologie cognitive ». In Izard et Bonte (eds.) 1991.

CERNEA (M.) (ed.)

1991 *Putting People First. Sociological Variables in Rural Development*, 2nd edition revised and expanded. The World Bank, Oxford University Press (traduction française revue et augmentée *La dimension humaine dans les projets de développement*). Karthala, Paris, 1998.

CHAMBERS (R.)

1991 « Shortcut and Participatory Methods for Gaining Social Information from Projects ». In Cernea M. (ed.).

CHELIMSKI (E.)

1995 "New dimensions in evaluation". In Picciotto and Rist (eds.).

CHOKSI (A.M.)

1995 « Evaluation in the Bank : taking stock of 50 years of development work ». In Picciotto and Rist (eds.).

CONTE (E.) et GIORDANO Ch. (eds.)

1995 « Paysans au-delà du Mur ». *Etudes Rurales*. Paris, 138-140.

CROZIER (M.)

1963 *Le phénomène bureaucratique*. « Points », Seuil, Paris.

DENTE (B.)

1998 « La politique d'évaluation des politiques publiques ». In Kessler M.-C. et al.(eds.).

FAUROUX (E.)

1998 Communication personnelle.

- FERRONI (M.), GROTAABERT Ch. (avec DEMERY L. et WONG-VALLE J.)
 1993 *Understanding the Social Effects of Policy Reform*, The World Bank, Washington.
- GEERTZ (C.)
 1983 *Bali. L'interprétation d'une culture*. Gallimard, Paris.
- GOODY (J.)
 1979 *La raison graphique*. Editions de Minuit, Paris.
- HIBOU (B.)
 1998 « Economic politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire ». *Les Etudes du C.E.R.I.*, n° 39, Fondation nationale des Sciences politiques, Paris.
- HOROWITZ (M.)
 1996 « On not Offending the Borrower: (Self?) - ghettoization of Anthropology at the World Bank ». *Development Anthropologist*. vol.14, n° 1 et 2, Bimhangton, New York.
- IZARD (M.) et BONTE P. (eds.)
 1991 *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie*. P.U.F., Paris.
- IZARD (M.) et WACHTEL (N.)
 1991 « L'ethno-histoire ». In Izard et Bonte (eds).
- JONES (C.O.)
 1970 *An introduction to the study of public policy*. Belmont, Duxbury Press.
- KESSLER (M-C.) LASCOUMES P., SETBON M., THOENIG J-C. (dir.)
 1998 *L'évaluation des politiques publiques*. L'harmattan, Paris.
- KLITGAARD (R.)
 1991 *Tropical Gangsters. One man's experience with Development and Decadence in Deepest Africa*. I. B. Tauris and Co Ltd, London and New York.
- LEVY (F.)
 1984 "L'évaluation des politiques publiques aux Etats-Unis". In Nioche (J-P.) et Poinard (R.) (eds.).
- MENY (Y.) et THOENIG (J.-C.)
 1989 *Politiques publiques*. Paris, P.U.F..

MULLER (P.)

1990 *Les politiques publiques*, "Que Sais-je", P.U.F., Paris.

MORSE (B.) et BERGER (T.R.)

1992 *Sardar Sarovar. The Report of the independant Review*. Resource Futures international, Ottawa.

MOUNIN (G.)

1963 *Les problèmes théoriques de la traduction*. Gallimard, Paris.

NIOCHE (J.-P.) et POINSARD (R.) (eds.)

1984 *L'évaluation des politiques publiques*, Economica, Paris.

OLIVIER DE SARDAN (J.-P.) et PAQUOT (E.)

1991 *D'un savoir à l'autre. Les agents de développement comme médiateurs*. GRET- Ministère de la Coopération, Paris.

« La politique du terrain ». *Enquêtes*. EHESS, Marseille, n° 1.

OTTINO (P.)

1999 « Quelques réflexions sur les milieux créoles réunionnais ». In Chérubini (B.) (ed.) *La recherche anthropologique à la Réunion*. L'Harmattan, Université de la Réunion, Paris, Saint-Denis.

PARTRIDGE (W.)

1995 « Comments on 'including culture in evaluation research' by Robert Klitgaard ». In Picciotto and Rist (eds.)

PERROT (J.-C.)

1992 *Une histoire intellectuelle de l'économie politique*. Editions de l'E.H.E.S.S., Paris.

PICCIOTTO (R.) et RIST R. (eds.)

Evaluation and Development. Proceedings of the 1994 World Bank Conference. World Bank, OED, Washington.

SABATIER (P.)

1998 « The Political Contexte of Evaluation Research. An Advocacy Coalition Perspective ». In Kessler *et al.* Eds.

SAHLINS (M.)

1980 *Au cœur des sociétés. Raison pratique et raison culturelle*. (trad. française de *Culture and Practical Reason*, Chicago, the University of Chicago Press.

SEGUIN (Ph.) et D'AUBERT (F.)

1993 *Crédit Lyonnais*. Commission d'enquête, rapport n° 1480, Assemblée Nationale, Paris.

THELOT (C.)

1998 Contribution à « A quoi sert l'évaluation des politiques publiques nationales ». In Kessler M.-C. *et al.* eds.

VALETTE (A.)

1997 « Entre rationalité économique et logiques politiques : la difficile évaluation des programmes d'Ajustement Structurel en Afrique subsaharienne ». In. Baré (J.-F.) (ed.) *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*, L'Harmattan, Paris.

VEYNE (P.)

1971 *Comment on écrit l'histoire*. « Points », Seuil, Paris.

Baré Jean-François. (2001)

L'évaluation de l'intervention publique comme exercice
d'anthropologie historique

In : Baré Jean-François (ed.). L'évaluation des politiques de
développement : approches pluridisciplinaires

Paris : L'Harmattan, 91-119. (Logiques Politiques). ISBN 2-
7475-1781-0