

RÉFLEXIONS SUR L'EFFECTIVITÉ DU DROIT

PAR

François RANGEON

Professeur à l'Université de Toulouse I

Définie de manière très générale comme « le caractère d'une règle de droit qui produit l'effet voulu, qui est appliquée réellement »¹, ou encore comme « le degré de réalisation, dans les pratiques sociales, des règles énoncées par le droit »², l'effectivité est une notion fréquemment utilisée par les juristes³ et par les sociologues du droit⁴. Ne constituant pas à proprement parler une notion juridique — elle « n'appartient pas à la définition de la règle de droit »⁵, elle ne qualifie pas une situation juridique et elle n'entraîne pas par elle-même d'effets juridiques — l'effectivité désigne d'une part un « fait » vérifiable, voire mesurable, celui de l'application, susceptible de degrés (car l'effectivité n'est jamais totale) d'une règle de droit, d'autre part les *effets* réels de la règle sur les comportements sociaux.

Cette définition minimale étant admise, il faut toutefois constater qu'il ne règne aucun accord sur la signification précise, la portée et le statut de cette notion. A une conception restrictive de l'efficacité, défendue principalement par les juristes, s'oppose une conception extensive illustrée par les travaux de sociologie du droit. La première approche inscrit la question de l'effectivité dans le cadre des rapports droit/application du droit, alors que la seconde l'élargit aux relations droit/société. Dans le premier cas l'effectivité est conçue de manière normative : le droit ayant par nature vocation à être appliqué, l'effectivité traduit une application correcte du droit, conforme à sa lettre ou du moins à son esprit, c'est-à-dire à l'intention de son auteur, l'ineffectivité exprimant au contraire un échec, une lacune, un défaut du droit. Dans le second cas, l'effectivité résulte essentiellement de l'acceptation de la règle de droit par ses destinataires, par opposition à l'ineffectivité qui exprime un refus de la règle ou un désintérêt à son égard. Dans les deux hypothèses l'effectivité s'analyse par contraste avec l'ineffectivité.

Plus que l'effectivité, c'est l'ineffectivité qui intéresse les juristes et les sociologues du droit. Sur le plan pratique, il paraît d'abord plus utile de déceler les cas de non-application d'un texte et d'en analyser les causes que de savoir pourquoi une règle est effectivement appliquée. Sur le plan théorique ensuite, il semble plus intéressant de rechercher pourquoi le citoyen désobéit au droit que de s'interroger sur les motifs d'obéissance.

La notion d'effectivité mérite cependant en tant que telle de retenir l'attention. Elle se présente en effet aujourd'hui en termes nouveaux en raison du double phénomène d'instrumentalisation et de spécialisation du droit. Tendante à devenir une « technique de gestion »⁶ des rapports sociaux, le droit n'est plus seulement un ensemble de normes impératives visant à encadrer les comportements⁷, mais aussi un instrument de plus en plus complexe ayant pour fonction de promouvoir le changement social. De nombreuses normes juridiques n'ont plus pour objet d'enjoindre aux particuliers d'adopter un comportement, mais de les inciter à adopter ce comportement par la promesse de récompenses⁸.

L'*effectivité*, qui mesure les écarts entre le droit et son application, tend alors à se confondre avec l'*efficacité*, qui permet d'évaluer les résultats et les effets sociaux du droit, et avec l'*efficience*, qui consiste à vérifier que les objectifs assignés à la règle de droit ont été atteints au meilleur coût. Dans ces conditions, l'approche sociologique de l'effectivité, centrée sur les rapports droit/société, risque d'être dépassée au profit d'une approche plus utilitariste et gestionnaire du droit, axée sur la recherche d'un meilleur rendement du droit⁹.

La confusion entre l'effectivité et l'efficacité présente cependant, du moins sur un plan théorique, plus d'inconvénients que d'avantages. Elle tend à dissoudre les valeurs proprement juridiques dans une perspective utilitariste et surtout elle ne permet pas de comprendre les raisons profondes de l'effectivité. Pour rendre compte de l'effectivité, la sociologie du droit ne peut se réduire à une sociologie clinique, « science auxiliaire du droit » visant à déceler les phénomènes d'ineffectivité et à expliquer les raisons pour lesquelles les individus ne respectent pas le droit, mais, plus proche de la science politique et administrative, elle doit aussi chercher à comprendre pourquoi et comment ils obéissent au droit.

C'est dans cette dernière perspective que nous voudrions inscrire notre réflexion sur la notion d'effectivité. La démarche qui consiste à mesurer les écarts entre le droit et son application reste imprégnée de juridisme. La conception juridique classique a tendance à relier mécaniquement le droit à son application, sous-estimant la diversité et la richesse des relations que les individus entretiennent avec le droit. Nous partirons au contraire de l'idée que le droit n'est pas une notion homogène : à côté du droit des juristes coexiste un droit « effectif », c'est-à-dire non pas correctement appliqué mais diversement appliqué en fonction des besoins et des intérêts multiples de ses destinataires. En ce sens, l'effectivité de la loi ne se réduit ni à la réalisation des effets *voulus* par le législateur — l'intention du législateur n'étant d'ailleurs pas toujours claire ni cohérente — ni à l'application des règles *énoncées* par

le droit, la loi étant susceptible d'interprétations diverses qui ne remettent pas nécessairement en cause, mais au contraire favorisent parfois son effectivité.

Si d'un côté l'effectivité ne se limite pas à la stricte application de la règle, de l'autre elle ne s'étend pas l'ensemble des effets du droit. L'effectivité désigne les modalités d'application du droit et ne recouvre que les effets sociaux (juridiques et non juridiques) directement assignables à une règle de droit. A ce titre, elle n'est pas une « donnée » résultant de la simple observation des faits, mais elle suppose, comme toute notion, une élaboration conceptuelle par une confrontation avec les différentes pratiques juridiques ainsi qu'avec les notions voisines telles que la validité, l'efficacité et l'efficience. Notion théorique, l'effectivité a aussi une vocation pratique dans la mesure où elle vise à évaluer les degrés d'application du droit, à préciser les mécanismes de pénétration du droit dans la société. Une telle évaluation implique le dépassement d'une conception trop schématique des comportements des individus face au droit, souvent réduits à l'application, au refus ou au contournement de la règle de droit. Pour évaluer l'effectivité, il paraît nécessaire de réintroduire une conception plus active du sujet qui ne se contente pas de recevoir passivement le droit, mais qui, par les usages qu'il en fait, le transforme en permanence.

I. — LA NOTION D'EFFECTIVITÉ

Pour désigner le processus de mise en œuvre du droit, la pauvreté du langage juridique contraste avec la richesse du vocabulaire sociologique. Le droit parle d'« application », d'« exécution », de « respect » ou d'« observation » de la règle, ces notions se renvoyant l'une à l'autre et sous-entendant une conception impérative du droit réduit à un commandement auquel le sujet est passivement tenu d'obéir. La sociologie dispose quant à elle d'une large palette de notions telles que la « réalisation », l'« effectuation », l'« *implementation* » (mise en œuvre), ou encore l'« impact », les « effets », les « résultats » voire les « performances » du droit.

Toutes ces notions ont des significations distinctes et renvoient à des problématiques et des préoccupations différentes. Elles se différencient de la notion d'effectivité, soit qu'elles aient une portée plus restreinte (par exemple, en droit, l'application a un sens plus étroit que l'effectivité : une loi pénale assortie de sanctions peut être effective en raison de son effet dissuasif tout en étant rarement appliquée), soit au contraire qu'elles recouvrent des significations plus larges. Ainsi en sociologie du droit, l'« impact » désigne « toute action qui montre l'influence d'une norme »¹⁰, y compris celle qui exprime un rejet du droit ou une volonté de contourner la règle de droit, et qui est par là même plus proche de l'ineffectivité que de l'effectivité : en ce sens, les moyens d'échapper au fisc font partie de l'impact des lois fiscales.

Si on examine maintenant les rapprochements et associations de termes, on s'aperçoit que les trois notions qui sont le plus souvent associées — et parfois même identifiées — à celle d'effectivité sont la « validité », l'« efficacité » et l'« efficience ».

A) *Effectivité et validité*

Le rapprochement des notions de validité et d'effectivité est principalement opéré par les juristes. En droit, la notion de validité a un double sens. Au sens étroit, elle désigne la « qualité d'un acte qui n'est entaché d'aucun vice de nature à justifier son annulation »¹¹. Dans un sens plus large, elle désigne le « caractère de la norme ou de l'acte juridique auxquels on reconnaît, dans un ordre juridique donné, qu'ils ont les effets juridiques que leurs auteurs entendent leur conférer »¹². Dans le premier cas, la validité est un caractère intrinsèque de la norme juridique, elle représente selon Kelsen « le mode d'existence spécifique des normes »¹³. Dans le second cas, elle concerne les effets juridiques de la norme — effets conformes à l'intention de ses auteurs — et suppose la *reconnaissance*, par les destinataires de la règle, de sa légitimité. C'est en ce dernier sens que la notion de validité interfère avec celle d'effectivité. On comprend ainsi que Kelsen, après avoir soigneusement distingué ces deux notions, l'une se situant au niveau de l'impératif, du *sollen*, caractéristique de la règle de droit, l'autre sur le plan *dusein*, de la constatation empirique du comportement du sujet, les associe ensuite, faisant de l'effectivité une condition de la validité¹⁴.

Cette association peut paraître contradictoire avec les principes de base du kelsénisme qui reposent sur une dualité de l'être — le *sein* — et du devoir être — le *sollen* — et qui réduisent le sens des mots « application » et « validité » du droit à une portée strictement juridique. Dans le vocabulaire kelsénien, l'application du droit ne désigne pas sa réalisation dans la société mais, dans le cadre d'un ordre juridique hiérarchisé et pyramidal, la mise en œuvre ou le respect d'une norme supérieure par une norme inférieure. Quant à la validité, elle s'exprime par l'idée que « quelque chose doit être ou être fait »¹⁵. Si Kelsen pose ainsi nettement la distinction entre la validité et l'effectivité, il ajoute cependant qu'« il peut exister une certaine corrélation entre validité et efficacité ». En effet une règle n'est « objectivement » valide que si les sujets la respectent et l'appliquent « tout au moins jusqu'à un certain point »¹⁶. C'est pourquoi « lorsqu'une norme juridique demeure dépourvue d'efficacité¹⁷ d'une façon durable, elle n'est plus considérée comme valable. Ainsi l'efficacité est une condition de la validité des normes juridiques »¹⁸. Pour cet auteur, l'effectivité ou l'efficacité d'une norme désignent soit l'application de la règle par les sujets par crainte de sanctions, soit l'exécution de sanctions en cas de violation de la règle.

Cette question du rapport entre validité et effectivité, que Kelsen lui-même qualifie de « très importante »¹⁹, est en effet au cœur même des relations entre le droit et la société. Selon Kelsen, une norme est valide à deux conditions, l'une strictement juridique, l'autre juridico-sociale. La première condition est le respect des normes supérieures, et au sommet, de la norme fondamentale. La validité rejoint ici la constitutionnalité et la légalité. La seconde condition est l'acceptation de la norme par la majorité de ses destinataires²⁰ et l'administration de sanctions à l'égard de ceux qui ne la respectent pas. C'est en ce dernier sens — et en ce sens seulement — que Kelsen peut affirmer que l'effectivité est une condition de la validité, ce qui ne signifie pas,

précise-t-il, que les deux notions sont synonymes ²¹. Validité et effectivité sont deux notions qui se recourent, mais qui ne se recouvrent pas.

Cette approche kelsénienne de la relation effectivité/validité est intéressante en ce qu'elle montre le lien entre le problème de la représentation du droit dans l'esprit de ses destinataires (reconnaissance de la légitimité d'un ordre juridique et des règles qu'il comporte) et celui des effets (juridiques et extra-juridiques) du droit. Certes, la validité d'une norme est rigoureusement distincte de son effectivité : elle désigne l'appartenance d'une norme à un ordre juridique et sa capacité de produire des effets de droit dans le cadre de cet ordre. Mais en même temps, les deux notions interfèrent car la validité et l'effectivité supposent toutes les deux l'acceptation de la règle, la conscience de son importance et de sa légitimité, l'« *opinio juris* » ²². Une norme peut parfaitement être valide (au sens étroitement juridique) tout en étant peu effective ²³ : juridiquement, la désuétude n'entraîne pas en tant que telle l'annulation d'une règle de droit qui peut, après une longue période de non-application, être redécouverte par ses destinataires ²⁴. Mais la confrontation de la validité et de l'effectivité permet de souligner les liens entre le droit et ses représentations, entre les effets juridiques et les effets sociaux du droit ²⁵. Le droit ne s'explique pas uniquement par lui-même : même une notion aussi étroitement juridique que celle de validité renvoie à des phénomènes socio-politiques d'acceptation et de légitimation de la norme.

C'est donc à tort que certains auteurs reprochent à Kelsen un manque de cohérence, une confusion entre « validité » et « existence » de la norme ²⁶ ou un refus de prendre en compte la dimension sociale et symbolique du droit. Tout au contraire son analyse des rapports entre la validité et l'effectivité permet de comprendre que l'effectivité n'est pas une simple question de fait (le constat empirique des cas de respect de la règle), mais présente aussi une dimension symbolique (l'effectivité ne se traduit pas nécessairement par un comportement actif d'application d'une règle, mais aussi par la non-violation de la règle par crainte de sanctions ou simplement par reconnaissance de sa légitimité). Plus largement, la confrontation de l'effectivité et de la validité pose la question des effets du droit. Est valide une règle susceptible de produire des effets de droit ; est effective une règle qui les produit, et qui produit en outre des effets non juridiques, à la fois matériels et symboliques.

N'étant pas la simple constatation du degré d'observation de la règle de droit, l'effectivité est une appréciation des effets du droit. Elle recoupe alors la notion d'efficacité qui concerne les effets sociaux du droit.

B) *Effectivité et efficacité*

Notion d'origine économique, l'efficacité est le caractère d'un acte ou d'une décision qui produit l'effet recherché par son auteur. Comme l'effectivité, l'efficacité est l'appréciation *a posteriori* des résultats réels d'une norme, de ses effets concrets. Mais l'efficacité recouvre un champ différent, à la fois plus large et plus restreint que celui couvert par l'effectivité

L'efficacité est d'abord plus large que l'effectivité. Dans un premier sens, l'effectivité est une condition nécessaire mais non suffisante de l'efficacité.

Un droit peut être effectivement appliqué sans pour autant être efficace, c'est-à-dire produire l'effet recherché : le respect méticuleux des procédures judiciaires peut par exemple avoir pour objet et pour effet de ralentir le cours de la justice et de rendre les sanctions inefficaces, mais il permet aussi d'assurer la protection des droits individuels. En sens inverse, l'efficacité est souvent un argument ou un alibi justifiant la non-application dudroit. Les exemples sont nombreux en droit des affaires où, au nom de l'efficacité économique, les dirigeants d'entreprise sont conduits à violer ou à détourner les règles de droit²⁷. L'efficacité du secret des affaires est ainsi un obstacle au respect des règles de transparence. La même remarque peut s'appliquer à certaines pratiques administratives telles que les tolérances, les arrangements²⁸ ou les transactions²⁹ concernant l'application parfois très souple des règles de droit par l'administration. De même un droit peu effectif, c'est-à-dire rarement mis en œuvre, peut cependant être efficace. C'est le cas notamment de la loi du 17 juillet 1978 concernant l'accès du public aux documents administratifs : assez peu utilisée par les usagers, elle a toutefois produit des effets réels sur le comportement des fonctionnaires et l'organisation des administrations, ainsi que sur l'image de l'administration dans le public. Cette loi est par ailleurs l'objet d'utilisations très différentes de celles imaginées à l'origine par le législateur. C'est ainsi que les associations de défense de l'environnement utilisent parfois cette loi, non pour obtenir un document qu'elles ne possèdent pas, mais pour obliger l'administration à reconnaître qu'un document normalement prévu par la loi n'existe pas, ou encore pour demander à l'administration un document dont la légalité leur paraît douteuse et qu'elles ont déjà obtenu par des voies détournées, dans le but d'enclencher une procédure de recours contre cet acte³⁰.

Inversement, l'effectivité recouvre un domaine plus large que l'efficacité. Les effets réels d'une loi sont souvent indépendants des effets escomptés. Une loi effectivement appliquée peut ainsi être inefficace au regard des intentions du législateur. L'excès de formalisme dans l'application de certaines règles conduit parfois à des résultats inverses de ceux recherchés par le législateur. Le droit de l'urbanisme, le droit du travail et le droit économique en fournissent de nombreux exemples³¹.

Ces différences entre l'efficacité et l'effectivité du droit s'expliquent en partie par l'opposition des valeurs qui fondent ces deux notions. L'efficacité mesure un résultat en fonction d'un objectif et dans des conditions données. Elle suppose ainsi des critères d'appréciation tels que le bilan du coût et des avantages d'une législation³². Même si l'efficacité et le coût ne sont pas seulement économiques mais aussi sociaux, ils mesurent autre chose que l'effectivité. L'effectivité concerne en effet l'ensemble des valeurs juridiques, qui débordent largement les seules valeurs économiques et sociales. Un ordre juridique contient ses propres valeurs, illustrées notamment par les principes généraux du droit (égalité devant la loi, respect des droits de la défense, non rétroactivité de la loi, caractère contradictoire de la procédure...). L'effectivité du droit suppose le respect de ces principes, qui peuvent parfois entrer en conflit avec la recherche exclusive de l'efficacité économique et sociale. Si l'efficacité économique implique la fermeture rapide d'une entreprise qui

n'est plus viable économiquement, l'effectivité juridique suppose au contraire la protection des droits des salariés et la recherche d'une solution permettant de concilier les objectifs économiques avec les exigences de la solidarité et la défense des libertés publiques et individuelles. En droit économique, la question principale est de déterminer « jusqu'où on peut aller pour assurer l'efficacité de la politique économique, sans abandonner toute garantie juridique pour les "assujettis" »³³. Faut-il, au nom de l'efficacité, « brûler le code du travail »³⁴ ou supprimer les contraintes juridiques qui pèsent sur les entreprises, au détriment des droits des salariés et de la protection des consommateurs ? Que les acteurs économiques soient tentés de faire prévaloir la recherche de l'efficacité sur le respect scrupuleux du droit, au point qu'on ait pu dire que « tout se passe comme si le fait de participer à la vie des affaires conférait un privilège d'émancipation par rapport à la loi »³⁵, est compréhensible, même si cela est regrettable d'un point de vue juridique. Mais que le droit lui-même abandonne ses propres valeurs et se réduise à un simple instrument de recherche d'efficacité serait une démission, et en tout cas un recul de l'Etat de droit³⁶. Réduire le droit à une technique utilitaire de gestion des rapports sociaux visant la seule efficacité, ce serait en faire un outil aux mains de n'importe quel pouvoir. Assimiler la démarche juridique à une démarche technologique cherchant à améliorer l'outil juridique, à le rendre plus performant, ce serait transformer le juriste en ingénieur social et oublier que le droit est aussi et peut-être avant tout un système de valeurs³⁷.

Il serait ainsi contraire à l'esprit juridique de supprimer un droit pour la seule raison qu'il est inefficace. Même peu appliqué, un droit conserve une certaine valeur, ne serait-ce que symbolique. Le droit pénal du travail montre que certaines lois répressives ne sont acceptées par les employeurs qu'à la condition de rester largement inappliquées. Leur effet dissuasif n'en est pas nul pour autant et, par leur seule existence, elles constituent un rempart contre certains abus³⁸.

L'efficacité, qui marque une volonté de rationaliser l'application du droit, présente donc ses propres limites et ses propres dangers. Elle traduit souvent une conception taylorienne de l'application du droit selon laquelle il y aurait une manière et une seule (« *one best way* ») permettant de rendre le droit efficace. En d'autres termes, il y aurait une norme d'application du droit, un modèle idéal d'efficacité du droit à l'aune duquel seraient jugées les pratiques juridiques. Au nom d'une rationalité et d'une logique de type scientifique, seraient ainsi condamnées toutes les pratiques juridiques déviantes par rapport à cette norme que constitue la recherche d'efficacité.

Cette valorisation de l'efficacité, souvent associée à un antijuridisme latent — le droit étant dénoncé en raison de son formalisme, de sa rigidité, de son inadaptation aux évolutions sociales... — s'inscrit dans une conception étroitement utilitaire des rapports sociaux et des relations droit/société. L'efficacité du droit se mesure alors à sa rentabilité : on débouche ainsi sur une assimilation de l'effectivité du droit à son efficience, c'est-à-dire à son efficacité au moindre coût.

C) *Effectivité et efficience*

Notion économique, l'efficience a été longtemps synonyme d'efficacité³⁹. Jusqu'à la fin du siècle dernier, l'efficience comme l'efficacité signifiaient la réalisation de façon adéquate de l'objectif recherché, dans des conditions de coût et de durée les plus favorables. C'est au début du XX^e siècle que le mot efficience va peu à peu devenir synonyme de rendement et de productivité. Taylor définit ainsi l'efficience d'un travail comme le rapport entre le rendement effectif et le rendement standard. L'efficience est alors incluse dans une problématique productiviste : elle mesure un écart entre une norme (le rendement standard) et la réalité (le rendement effectif). On comprend par là qu'un parallèle entre l'efficience et l'effectivité du droit ait pu ensuite être opéré : que la norme soit un rendement standard ou une règle de droit, il s'agit dans les deux cas de confronter la réalité à un modèle, en vue de déceler les moyens les plus rationnels et les plus efficaces de l'en rapprocher. L'objectif est de rendre la réalité conforme à la norme. Cet idéalisme volontariste et constructiviste repose sur une conception normative — voire « terroriste »⁴⁰ — de la rationalité scientifique, capable de plier les pratiques sociales à sa loi.

Appliquée au droit, cette conception débouche sur l'idée selon laquelle il y aurait une seule manière de rendre le droit effectif ou efficient, par une rationalisation de son processus d'application. La règle est fournie à l'usager accompagnée de son mode d'emploi. Le droit est alors conçu comme une technique parmi d'autres de régulation et de contrôle des pratiques sociales dont les résultats seront jugés en fonction de son moindre coût immédiat. La dimension symbolique du droit, celle de ses effets à long terme sur les représentations, sont alors gommées au profit d'un calcul des effets immédiats et mesurables sur les comportements des individus. Certes, l'efficience n'est pas toujours chiffrable, mais elle permet de comparer les « alternatives qui produisent le meilleur résultat pour une allocation de ressources données »⁴¹.

Chiffrée ou non, l'efficience est le résultat d'un calcul, d'un bilan établi par confrontation entre les résultats effectivement obtenus par une réglementation et les moyens humains et financiers mis en œuvre pour parvenir à ces résultats. On dira qu'une loi est efficiente si elle obtient les effets escomptés au moindre coût. L'efficience a ainsi une portée plus restreinte que l'efficacité qui mesure la qualité du résultat obtenu et prend en compte l'ensemble des effets d'une loi⁴². Une loi peut en ce sens être efficace sans être efficiente si elle mobilise des moyens importants pour un résultat quantitativement faible, mais qualitativement significatif (par exemple en matière de lutte contre la pollution). Une loi ayant peu d'effets immédiats peut aussi avoir valeur d'exemple et favoriser des évolutions ultérieures conformes aux objectifs poursuivis. Ainsi, en matière d'éducation, de formation permanente, de lutte contre le chômage ou contre la délinquance, les effets d'une réglementation sont difficilement appréciables à court terme. L'efficacité ne mesure pas seulement le nombre d'utilisations d'une loi, mais aussi l'intensité de cette utilisation et la valeur de ses effets sociaux sur les différents publics visés. L'évaluation déborde ici largement le simple calcul économique et débouche sur une prise en compte des effets politiques d'une loi. Par exemple l'efficacité de l'article 12

de la Constitution ne se mesurera pas au nombre de dissolutions de l'Assemblée nationale, mais aux effets à la fois symboliques et pratiques qu'engendrent les rares cas de mise en œuvre de cet article.

La mesure de l'efficience d'un texte juridique présente évidemment des difficultés particulières. On ne peut guère chiffrer le coût réel de l'application d'un texte particulier : comment par exemple isoler dans l'activité d'un fonctionnaire de police le temps et les moyens mis en œuvre pour l'application de telle loi pénale ? Il est encore plus difficile d'évaluer objectivement les résultats effectifs d'un texte. Jugera-t-on l'efficience d'un article du code de la route au nombre d'infractions constatées et réprimées, ou au contraire à son effet dissuasif (pour autant qu'une enquête ait permis de le mesurer) ⁴³ ? La recherche exclusive de l'efficience, c'est-à-dire du moindre coût, risque souvent de contrarier la poursuite de l'effectivité. En droit fiscal, l'efficience consisterait à concentrer les efforts des fonctionnaires des impôts sur la recherche des infractions les plus importantes, susceptibles d'entraîner les amendes les plus lourdes, au détriment du contrôle des infractions de moindre ampleur. La mesure du rendement ne rend compte ni de l'efficacité d'un texte, ni de son effectivité.

Le rapport entre l'effectivité, l'efficacité et l'efficience varie considérablement selon les branches du droit et selon la nature des textes envisagés. On ne mesure pas l'effectivité d'un article de la Déclaration des droits de l'homme de la même manière qu'on mesure celle d'une loi technique concernant la commercialisation des céréales. De même l'effectivité d'un texte impératif prévoyant des conditions précises et rigoureuses d'application sera différente de celle d'un texte à valeur incitative, recommandant de manière très générale l'adoption de tel type de comportement. L'émiettement et la spécialisation du droit, le déclin de la loi générale applicable à tous ⁴⁴ rendent de plus en plus complexe la mesure de l'effectivité. De nombreux textes visent aujourd'hui un public « ciblé » d'utilisateurs potentiels : dira-t-on qu'ils sont peu effectifs s'ils ont des effets réels sur d'autres publics que ceux visés à l'origine ? Mais surtout une distinction doit être faite entre les droits-créances et les droits-libertés. Si les premiers confèrent de véritables prérogatives aux usagers et sont souvent accompagnés d'un mode d'emploi précis, les seconds ne sont que des droit potentiels que les usagers ont la possibilité d'utiliser ou de ne pas utiliser.

La notion d'effectivité est complexe parce qu'elle renvoie à des situations concrètes extrêmement variées, reflétant la richesse des usages sociaux du droit, mais aussi parce qu'elle est voisine et néanmoins distincte des notions de validité, d'efficacité et d'efficience. L'effectivité se présente de manière différente selon qu'on l'envisage dans le cadre d'une réflexion proprement juridique ou au contraire dans le cadre d'une problématique économique. L'approche juridique normative conduisant à condamner les phénomènes d'ineffectivité, et l'approche économique réduisant l'effectivité à des valeurs d'efficacité et d'efficience ne suffisent pas à rendre compte de l'effectivité et appellent une troisième approche, de type sociologique ou socio-politique consistant à englober l'étude de l'effectivité dans une analyse des usages sociaux du droit, des comportements des acteurs sociaux face au droit.

Analyser l'effectivité à travers le prisme des usages sociaux du droit, c'est d'emblée adopter un point de vue externe au droit. L'effectivité ne se réduit pas à la simple application formelle du droit. Mais ce point de vue externe risque d'être déformant s'il conduit à diluer les pratiques juridiques dans d'autres pratiques sociales et à négliger ce qui fait le propre du droit. La difficulté principale consiste à déceler l'impact du droit dans les pratiques sociales, à faire la part du droit dans les comportements sociaux sans en exagérer ni en sous-estimer l'importance. Les motivations qui conduisent les individus à respecter une règle de droit sont multiples, et certaines n'ont rien de juridique. Les règles de droit produisent des effets en cascade dont certains n'ont plus qu'un rapport très lointain et indirect avec le droit. Parmi ces effets, nombre d'entre eux ne manifestent pas une effectivité de la règle, mais au contraire une réaction de refus ou de rejet à son égard. Si, dans une perspective wébérienne, on conçoit le droit non pas sur un mode impératif, mais comme un modèle d'action, « un système de potentialité à partir duquel se déploient des activités spécifiques de mobilisation des règles »⁴⁵, cela implique de centrer l'analyse de l'effectivité sur les comportements administratifs et sur ceux des praticiens et des usagers du droit. Dans cette optique, l'effectivité ne se réduit ni à la mesure du degré d'application du droit, ni au contrôle de l'écart entre le texte et sa mise en œuvre (point de vue des détenteurs du pouvoir juridique), mais englobe une véritable *évaluation* des effets du droit prenant en compte le point de vue des usagers (praticiens ou non, quel que soit leur niveau de connaissance « savante » des règles juridiques et des mécanismes du droit).

II. — L'ÉVALUATION DE L'EFFECTIVITÉ

L'évaluation de l'effectivité de la règle de droit fait partie des missions traditionnelles de la doctrine. Celle-ci en effet ne consiste pas seulement à analyser le contenu et la portée juridiques d'un texte (loi, règlement ou décision judiciaire) en vue d'en dégager la cohérence ou au contraire d'en souligner les lacunes, mais aussi à en évaluer la portée pratique, à en mesurer les effets (prévisibles ou effectifs), à suggérer éventuellement des réformes permettant d'en améliorer l'efficacité. En ce sens, la doctrine ne se réduit pas à un simple commentaire des textes, elle est aussi une étude des situations juridiques. Depuis longtemps les juristes ont insisté sur l'importance de cette mission et sur l'utilité du recours aux méthodes des sciences sociales en vue de mieux apprécier les effets réels du droit⁴⁶. Ce n'est toutefois que depuis une quinzaine d'années que l'exigence d'une véritable évaluation du droit a été jugée prioritaire aussi bien par les juristes que par le législateur et les gouvernements. Au cours de cette période se sont multipliées les « lois expérimentales » prévoyant, au terme d'un délai fixé par le texte, une évaluation de leurs effets, préalable à leur éventuelle modification⁴⁷. Le Président de l'Assemblée nationale⁴⁸ ainsi que le Président de la commission des lois⁴⁹ ont récemment exprimé le vœu d'une généralisation de l'évaluation des effets des lois. Le développement actuel de la « légistique », c'est-à-dire de l'analyse rationnelle des effets des législations⁵⁰ peut contribuer à la réalisation de ces attentes.

Parallèlement, le terme « évaluation » a connu une très large diffusion dans différents domaines de l'action publique : Comité national d'évaluation des universités créé par la loi du 21 janvier 1984 et érigé en autorité administrative indépendante par la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989, Commission d'évaluation et de suivi du revenu minimum d'insertion instituée par la loi du 1^{er} décembre 1988 et installée le 14 septembre 1989, Agence pour le développement de l'évaluation médicale créée le 25 septembre 1989, missions d'évaluation confiées à l'Inspection générale de l'éducation nationale par la loi précitée du 10 juillet 1989... Plus largement, l'évaluation de l'action administrative et des politiques publiques constitue un des quatre axes du projet de renouveau des services publics présenté par M. Rocard en février 1989⁵¹. Un rapport de synthèse portant sur les modes d'évaluation des politiques publiques a été remis au Premier ministre par P. Viveret en septembre 1989⁵².

L'évaluation répond à une exigence pratique, celle d'un meilleur suivi des lois, mais aussi à une vocation symbolique : donner du travail législatif et gouvernemental l'image d'une plus grande rationalité, d'une efficacité accrue. Le terme est toutefois utilisé dans des sens si nombreux, appliqué à des domaines si variés qu'on peut parfois douter de sa rigueur opératoire et se demander s'il n'est pas principalement un label visant à améliorer l'image de marque du Parlement, du gouvernement et de l'administration.

En tout état de cause, l'étude de l'effectivité du droit est susceptible d'être renouvelée par ce développement de la réflexion sur l'évaluation des politiques publiques⁵³ ainsi que par les progrès des méthodes d'évaluation qui s'appuient notamment sur les techniques informatiques.

La crise de l'État-providence et le procès récurrent de l'inflation juridique, souvent associé au thème du déclin du droit⁵⁴, ont provoqué tant aux États-Unis⁵⁵ qu'en Europe⁵⁶ un mouvement de déréglementation qui manifeste l'exigence d'une plus grande rigueur dans l'évaluation des projets de réglementation (évaluation *ex ante*) et surtout des effets des réglementations existantes (évaluation *ex post*). Ce dernier type d'évaluation, qui peut être défini de façon très large comme « l'appréciation *a posteriori* des effets réels des décisions publiques »⁵⁷ interfère incontestablement avec la question de l'effectivité du droit, bien qu'il ait une ambition beaucoup plus large. L'évaluation des politiques publiques concerne en effet non seulement l'analyse des résultats des réglementations, mais aussi de l'ensemble des moyens mis en œuvre par une autorité publique en vue d'assurer l'application de ses décisions. La question des fonctions du droit et de son effectivité est ainsi resituée dans son contexte politique et social, la réglementation n'étant que l'un des moyens — pas nécessairement le plus important ou le plus efficace — d'assurer le succès d'une politique. L'évaluation des politiques publiques envisage de manière globale l'efficacité sociale des choix collectifs en confrontant leurs résultats aux objectifs initiaux, ainsi que leur efficience en établissant le bilan des effets produits au regard des moyens mis en œuvre. Il convient donc de déterminer la place de l'analyse de l'effectivité du droit au sein de ce processus d'évaluation, question qui a jusqu'ici été peu étudiée, les juristes ayant trop souvent tendance à penser que le droit détermine de manière quasi-mécanique les

conduites sociales, les économistes et les politistes étant au contraire enclins à sous-évaluer l'impact du droit.

S'il est difficile de faire la part du droit dans l'évaluation des résultats d'une politique, il est encore plus délicat d'isoler ce qui relève de son effectivité. La première difficulté consiste à déterminer l'objet de l'évaluation, la seconde à préciser les méthodes d'évaluation les mieux adaptées au phénomène juridique et les plus propres à faire ressortir l'impact du droit.

A) *Évaluer quoi ?*

L'évaluation relève d'une démarche scientifique, visant à connaître de manière objective et désintéressée l'ensemble des effets, directs ou indirects, voulus ou non voulus, d'une règle de droit prise isolément ou plus largement de la réglementation d'une activité. L'évaluation de l'effectivité a un objet plus restreint puisqu'elle se limite aux effets manifestant, chez les individus, une prise en compte — mais pas nécessairement une stricte observation — de la règle de droit. Encore convient-il de savoir ce que l'on entend évaluer. Tout processus d'évaluation du droit suppose une certaine représentation du droit, de son rapport à la réalité sociale et de ses critères d'effectivité. Si cette représentation et ces critères sont d'emblée trop restrictifs ou inadaptés, on risque de préjuger des résultats de l'évaluation. S'ils sont au contraire trop larges et imprécis, on risque d'élargir à l'infini le champ de l'évaluation et de sortir du cadre de l'effectivité du droit. Évaluer l'effectivité du droit implique au préalable que l'on précise quel droit et quelle effectivité sont visés.

1) *Quel droit ?*

Les difficultés du dialogue entre les juristes et les sociologues reposent notamment sur le fait que les uns et les autres n'ont pas la même représentation du droit. Les premiers ont tendance à identifier le droit au droit écrit, ou du moins émanant de sources formelles⁵⁸, alors que les seconds ont une conception beaucoup plus extensive, incluant les modes informels de création et d'application du droit⁵⁹. Pour évaluer son effectivité, il faut se prémunir contre une conception trop homogène et trop restrictive du droit. Le droit est un langage dont l'écrit est codifié mais dont la parole est libre : un même texte est susceptible de nombreuses interprétations et par là d'usages sociaux multiples. Il est déjà trop simple d'opposer le « droit écrit » des juristes — c'est-à-dire le droit tel qu'il est conçu, conceptualisé, compris par les juristes — au « droit parlé » tel qu'il est effectivement interprété et utilisé par ses destinataires. Dans les deux cas, en effet, les nuances sont nombreuses : le droit du législateur diffère de celui de la doctrine, lui-même distinct de celui du juge. Le droit tel que le conçoit et l'applique le fonctionnaire est différent à la fois du droit écrit — l'application de la règle comporte une marge d'incertitude, source de pouvoir pour celui qui l'applique, et une marge de choix parmi les mesures applicables au cas d'espèce⁶⁰ — et du droit tel que le perçoit l'usager. Les destinataires eux-mêmes ont une image très contrastée

du droit et de son application, en fonction de leur position sociale, de leur plus ou moins grande possibilité d'accès à l'information juridique...

Ainsi le caractère obligatoire de telle règle de droit du travail sera jugé différemment par l'employeur, le salarié et l'inspecteur du travail. Certaines dispositions seront considérées comme contraignantes par les uns alors que d'autres n'y verront qu'une tradition, un usage professionnel ou encore une simple recommandation morale. Si l'effectivité se borne à un simple enregistrement des cas d'application d'une règle, elle est condamnée à additionner des phénomènes de nature différente, ayant des valeurs et des significations très hétérogènes.

L'étude de l'effectivité du droit pose donc la question de son objet, celui-ci étant mouvant. Les critères de juridicité ne sont pas les mêmes pour le juriste, le praticien et l'usager. Il convient donc de bien distinguer le droit comme objet savant, objet de la science juridique, et le droit comme objet réel, objet de différentes pratiques sociales ⁶¹.

L'écart entre le droit écrit et sa représentation se double d'un écart entre cette représentation et les comportements qu'elle induit. Si le respect d'une règle de droit suppose le plus souvent que l'individu ait conscience de son caractère obligatoire ⁶², inversement cette conscience n'entraîne pas nécessairement le respect de la règle. Le droit « oriente les conduites, il ne les détermine pas » ⁶³. Comme le remarque G. Vedel, « le droit dit "ce qu'il faut faire", il ne peut pas dire "ce qu'on en fera" » ⁶⁴. Il serait donc illusoire d'établir un lien de causalité simple et direct entre la loi et les comportements qu'elle engendre en apparence.

Le droit est ainsi un processus de création continue, ce qui implique que l'évaluation de son effectivité varie selon les époques, les lieux et les individus considérés. La difficulté est alors de trouver des instruments de mesure communs permettant d'évaluer des comportements différents.

2) *Quelle effectivité ?*

L'évaluation de l'effectivité du droit est rendue délicate tout d'abord en raison de la variété de nature des règles de droit. On ne peut ensuite apprécier l'effectivité d'une règle sans la rapporter à la politique d'ensemble dont elle ne constitue qu'un élément. Pour mesurer l'impact d'une règle, il faut aussi prendre en compte celles qu'elle complète ou auxquelles elle est censée se substituer, ainsi que les normes non juridiques de comportement auxquels l'individu ou le groupe obéissent (normes éthiques, usages professionnels non codifiés...). Les phénomènes d'inter-normativité sont ainsi un facteur d'évaluation de l'effectivité de la règle de droit ⁶⁵.

A ces éléments s'ajoutent les effets symboliques liés à l'efficacité propre du droit. Paradoxalement, ce qui fait l'efficacité interne du droit (la précision technique du vocabulaire, le respect des formes et des procédures, la capacité d'abstraction et de généralisation...) est aussi parfois ce qui fait son ineffectivité, en raison de sa distance croissante au langage courant, qui le rend

ésotérique pour la majorité de ses utilisateurs. Le droit n'est efficace qu'à la condition de rester l'apanage des initiés, professionnels du droit qui se partagent « le marché juridique »⁶⁶ et qui constituent les intermédiaires quasi-nécessaires entre le droit et les usagers. Mais, pour être effective, la règle de droit doit aussi être diffusée auprès de ses destinataires qui peuvent ainsi se l'approprier en l'adaptant à leurs besoins.

La question de l'effectivité du droit rejoint ici celle de sa légitimité, de la reconnaissance du sens et des valeurs accordées au droit. Comme le souligne P. Bourdieu, « le droit ne peut exercer son efficacité spécifique que dans la mesure où il obtient la reconnaissance, c'est-à-dire dans la mesure où reste méconnue la part plus ou moins grande d'arbitraire qui est au principe de son fonctionnement »⁶⁷. Pour être effectif, le droit doit être accepté par ses destinataires, c'est-à-dire reconnu, mais pas nécessairement connu. Non seulement il n'est pas toujours indispensable qu'une règle de droit soit connue pour être appliquée (l'usager de l'administration demande des documents administratifs de plus souvent sans savoir qu'une loi lui accorde ce droit), mais en outre la connaissance précise du droit peut parfois constituer un obstacle à son effectivité. On respecte d'autant mieux le droit qu'il garde son mystère et son caractère intimidant, inversement on échappe d'autant mieux à une loi qu'on en connaît bien les faiblesses et les lacunes. L'étude de l'effectivité ne peut ainsi se borner à l'analyse des effets « visibles » du droit, mais doit inclure les effets symboliques, tant juridiques que non juridiques.

Une règle de droit, connue ou non de ses destinataires, est susceptible d'engendrer sur les comportements un ensemble d'effets qui ne sont pas pris en charge par le droit, qui ne sont pas intégrés dans l'ordre juridique, qui ne sont pas sanctionnés. Par delà ces effets non juridiques visibles, le droit engendre aussi des effets plus diffus sur les représentations, y compris chez ceux qui ne sont pas directement concernés par la règle de droit. Les règles de déontologie propres à une profession juridique (notaires, avocats, huis-siers...) ont ainsi des effets sur les représentations et les comportements des clients, même si elles ne leur sont pas juridiquement opposables.

Les conditions d'effectivité du droit ne sauraient donc être établies de manière générale, mais seulement cas par cas. On peut cependant, sur la base d'enquêtes déjà menées, esquisser une typologie des effets susceptibles d'être engendrés par une règle de droit, pour ensuite envisager les principaux facteurs d'effectivité et d'ineffectivité.

a) Les effets du droit

Toute règle de droit est en principe adoptée en vue d'atteindre certains objectifs. Il est cependant rare qu'une loi réponde à un seul objectif, clairement énoncé dans l'exposé des motifs ou dans le dispositif du texte. Le plus souvent, un texte juridique est le résultat d'un compromis, d'une synthèse entre des objectifs et des intérêts divergents. Certaines lois, aux objectifs imprécis, trop ambitieux, parfois contradictoires, sont votées par un législateur parfaitement conscient que ceux-ci ne pourront pas être atteints⁶⁸. On retrouve ici la

fonction symbolique du droit, certains textes servant d'« effets d'annonce » et n'ayant pas pour mission première d'être appliqués. Certains effets d'un texte peuvent être raisonnablement attendus, sans être souhaités, alors que d'autres peuvent être espérés, sans être escomptés. D'une manière générale, le législateur peut supposer qu'une loi aura des effets, mais il est rarement en mesure de prévoir lesquels.

L'effectivité ne peut ainsi se contenter de mesurer l'écart entre les effets prévisibles et les effets réels : elle doit aussi prendre en compte les effets imprévus, non voulus, parfois inverses de ceux qui étaient recherchés. Malgré ses limites ⁶⁹, la sociologie des « effets pervers » de R. Boudon, montrant que les stratégies individuelles entrent parfois en conflit avec les stratégies collectives, peut trouver dans le champ juridique un terrain d'application particulièrement riche.

L'étude des effets indirects, seconds ou induits d'une règle de droit pose une série de problèmes méthodologiques liés à la mise en œuvre de l'analyse causale ⁷⁰. Il faut en particulier se prémunir contre la prétention affichée du droit à régir les comportements et à promouvoir le changement social. L'étude des effets du droit risque de tomber dans quelques erreurs principales. La première consiste à prendre la succession pour la cause : si tel comportement se produit immédiatement après l'adoption d'une loi, on a tendance à penser que la loi est la cause de ce comportement. Supposons que le nombre des avortements clandestins diminue (pour autant qu'on puisse le savoir) après l'adoption d'une loi sur l'interruption volontaire de grossesse, encore faut-il être en mesure d'établir une corrélation directe entre ces deux éléments. Le problème est que le droit a rarement des effets qui lui sont directement assignables. La seconde erreur consiste à identifier la cause et l'effet et à penser que les grandes causes doivent avoir de grands effets. La pratique du droit montre au contraire qu'une loi ambitieuse reste parfois sans effet décisif (par exemple la loi du 11 mars 1988 sur le financement des partis politiques et le plafonnement des dépenses électorales), alors qu'inversement un texte d'apparence anodine entraîne des conséquences importantes. Notons enfin, parmi d'autres, un dernier risque d'erreur, celui de confondre la cause et les motivations : les motivations qui font agir les individus sont extrêmement complexes sans qu'il soit toujours possible d'isoler les raisons d'ordre juridique. On retrouve ici notamment le débat sur l'exemplarité des peines : l'abolition de la peine de mort a-t-elle eu un effet sur la grande criminalité en France, et lequel ?

Ces quelques exemples illustrent l'ampleur des difficultés d'une évaluation du droit qui englobe non seulement les effets juridiques du droit, mais aussi les effets culturels, psychologiques, relationnels... Parmi ces effets, il est nécessaire d'opérer un tri, en privilégiant ceux qu'un lien logique relie aux causes, ou plutôt aux facteurs d'effectivité.

b) Les facteurs d'effectivité

Les deux premiers facteurs d'effectivité concernent la règle de droit elle-même ⁷¹. L'effectivité est fonction de la nature de la règle (loi impérative ou incitative, d'ordre public ou interprétative...) et de son contenu (clarté,

cohérence, précision...). Le troisième critère porte sur l'existence de sanctions prévues ou non par le texte et sur l'applicabilité et l'administration réelle de ces sanctions. Le quatrième critère concerne les destinataires de la règle : l'effectivité sera variable selon que le texte s'adresse à tous les citoyens ou à une catégorie précise de destinataires. Dans ce dernier cas, leur association à l'élaboration du texte et au contrôle de son application sera également un facteur d'effectivité. Enfin, les deux derniers critères, qui sont sans doute les plus importants, concernent la légitimité de la règle (son acceptation par ses destinataires) et les pratiques administratives d'application de la règle.

Le consentement à la règle est fonction notamment d'un processus de légitimation : information, explication du bien-fondé de la règle, voire véritable politique de marketing menée en vue de faire accepter la règle et de l'adapter aux besoins des usagers. La pratique administrative est elle aussi essentielle : l'administration peut avoir une interprétation et une application strictes de la règle, ou au contraire procéder par arrangements et négociations, accorder des dérogations, adapter les modalités d'application du texte aux différents publics concernés. L'analyse de l'effectivité du droit ne saurait faire l'économie d'une étude précise des comportements administratifs. Les relations qu'entretiennent les différentes administrations, sur le plan national comme sur le plan local, avec un ensemble de relais au sein de la société civile, permettent souvent de mieux comprendre les raisons de l'effectivité ou de l'ineffectivité d'une règle de droit. Les réseaux d'alliances qui structurent le « pouvoir périphérique » (P. Grémion) constituent pour l'administration un appui précieux permettant de diffuser et d'appliquer, ou au contraire de bloquer ou de détourner une nouvelle réglementation. Chaque catégorie de fonctionnaires a en outre un intérêt différent à l'application ou à la non-application d'un texte.

A ce titre, l'étude de l'effectivité du droit relève tout autant de la science administrative que de la sociologie du droit. Rares sont aujourd'hui les textes dont l'application ne requiert aucune intervention administrative, cette intervention conditionnant aussi bien l'effectivité que l'ineffectivité du droit.

c) Les facteurs d'ineffectivité

Les facteurs d'ineffectivité sont d'abord inverses de ceux que l'on vient d'envisager. D'autres facteurs méritent également d'être dégagés, tenant à la forme de la règle juridique, au comportement des fonctionnaires et aux réactions des usagers.

Ainsi un excès de formalisme est souvent facteur d'ineffectivité, l'utilisateur renonçant à accomplir des formalités jugées trop lourdes ou trop complexes. On peut citer l'exemple de la réglementation concernant la déclaration des employés de maison, l'accès à certaines aides sociales telles que le revenu minimum d'insertion, ou encore le respect de certaines formalités en matière budgétaire ⁷².

L'analyse des comportements administratifs révèle de nombreux facteurs d'ineffectivité tels que la mauvaise communication au sein des services ou entre différents services (la multiplication des services compétents pour l'appli-

cation d'une même réglementation accroît le risque d'ineffectivité), l'absence de motivation des responsables de la mise en œuvre de la réglementation (une règle a d'autant plus de chance d'être appliquée que son application est susceptible de procurer des bénéfices, matériels ou symboliques, aux agents chargés de sa mise en œuvre). L'absence de suivi de l'exécution des textes, la modification trop fréquente de la réglementation, de son interprétation ou des objectifs qui lui sont assignés renforcent la probabilité d'ineffectivité. Plus généralement, toute réforme impliquant des changements importants au sein d'une administration (bouleversement des pratiques, réorganisation des services) voit ses chances d'effectivité diminuer⁷³. Bien souvent, les intérêts mis en jeu lors de l'application d'un texte et les procédures qui définissent les groupes capables de contrôler cette application pèsent d'un poids plus lourd que les objectifs visés par le texte⁷⁴.

Dans certaines circonstances, l'administration sera amenée à ne pas appliquer certaines réglementations, ou à ne pas sanctionner leur violation. L'exemple de la réglementation concernant les transports routiers est à cet égard significatif⁷⁵. Le droit de l'environnement, le droit de l'urbanisme et le droit du travail offrent de nombreux exemples de tolérances administratives, l'administration préférant fermer les yeux devant certaines violations de la réglementation plutôt que de prendre le risque de provoquer un conflit avec les usagers. Là encore, l'efficacité (sociale ou économique) est fréquemment invoquée comme motif justifiant l'absence de sanction de l'ineffectivité.

L'application de chaque loi s'opère en outre selon un rythme qui lui est propre⁷⁶. Une effectivité réduite, du moins dans un premier temps, favorise parfois l'accoutumance progressive des fonctionnaires et des usagers à une règle nouvelle. Ainsi la faible effectivité de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès des usagers à l'information administrative peut être considérée comme une condition de son acceptation par l'administration.

Les explications de ces comportements sont multiples et doivent être adaptées à chaque cas particulier. De façon générale, on peut penser que lorsque l'usager refuse de se soumettre à une règle nouvelle, ce n'est pas nécessairement par refus de toute contrainte juridique, par protection jalouse d'une zone de non-droit, mais plutôt parce qu'il obéit en réalité à d'autres règles, écrites ou non-écrites, générales ou professionnelles. Les facteurs culturels sont souvent les plus importants pour expliquer les réactions de méfiance, de crainte, ou simplement d'ignorance des usagers à l'égard du droit. L'usager le plus démuné culturellement, le plus éloigné du champ juridique, est aussi le plus méfiant à l'égard du droit. Il ne saisit pas l'inspecteur du travail ou le conseil des prud'hommes par crainte des représailles de l'employeur, il ne saisit pas la juridiction administrative parce que « c'est trop complexe » et « par crainte de perdre le procès »⁷⁷.

Les obstacles matériels qui rendent difficile l'accès au droit, l'insécurité juridique qu'entraîne une accélération des réformes (certaines lois n'ayant aujourd'hui qu'une durée de vie très courte)⁷⁸, l'attitude du pouvoir politique, parfois réticent à appliquer ses propres textes ou négligeant d'en prendre les moyens, sont autant de facteurs d'ineffectivité du droit. Plus généralement,

on peut, face à tout phénomène d'ineffectivité, s'interroger sur les intérêts des uns et des autres à appliquer ou à ne pas appliquer le texte. Les objectifs initiaux des réglementations sont souvent réinterprétés par les acteurs en fonction de leurs intérêts propres⁷⁹. Les stratégies individuelles (je n'ai pas intérêt à respecter un texte que les autres ne respectent pas) peuvent dans certains cas entrer en conflit avec les stratégies collectives (j'ai intérêt personnellement à violer une réglementation à condition que les autres la respectent). L'analyse de l'effectivité et de l'ineffectivité de la règle de droit débouche ainsi sur une sociologie des stratégies individuelles et collectives permettant de dégager des modèles d'usages sociaux du droit. La sociologie — notamment la sociologie interactionniste et la sociologie des organisations — peut utilement apporter son concours à l'étude de l'effectivité du droit, ainsi qu'à la détermination des méthodes d'évaluation.

B) *Évaluer comment ?*

L'évaluation de l'effectivité est une démarche à la fois quantitative et qualitative. Elle recouvre trois ensembles de méthodes, les unes visant à *mesurer* le degré d'application d'un texte, d'autres à *calculer* ses effets, les dernières à *apprécier* son impact. L'évaluation comporte ainsi plusieurs dimensions dont la combinaison permet d'affiner la notion même d'effectivité. Outre son aspect juridique, l'effectivité présente une dimension *technique et économique* (mesure statistique de l'application d'un texte, bilan coût-avantage de son application), une dimension *sociologique* (analyse des effets sociaux d'une réglementation), mais aussi une dimension *politique* (analyse du coût politique de l'effectivité ou de l'ineffectivité, étude des effets symboliques du droit...). L'évaluation déborde ainsi la simple expertise, et fait appel aux techniques des différentes sciences sociales, en particulier l'économie, la sociologie et la science politique.

1) *Évaluation et expertise*

Dans son sens classique, l'expertise renvoie à l'idée d'un contrôle technique de l'application d'un texte, et s'apparente à un contrôle de gestion du droit. Elle repose sur une conception instrumentale du droit et sur une rationalité managériale⁸⁰ et économique permettant de mesurer l'efficacité et l'efficience d'une législation plutôt que son effectivité. Recourant principalement aux méthodes quantitatives inspirées de la science économique et de la gestion, elle se distingue de l'évaluation qui s'inscrit dans une perspective plus large, prenant en compte la dimension symbolique du droit, et qui recourt à des techniques plus diversifiées⁸¹.

L'expertise est toutefois une étape nécessaire de l'évaluation. Elle permet de mesurer les moyens mis en œuvre pour appliquer une réglementation, de déceler les cas d'inexécution, les facteurs de blocage, et de constater les écarts entre les objectifs et les réalisations. Elle permet aussi de calculer le

« rendement » d'une réglementation (le rapport entre les moyens mis en œuvre et les effets) et une partie de son impact (ses effets sur l'environnement socio-économique). L'évaluation complète cette analyse en la situant sur le terrain socio-politique. Elle vise ainsi à apprécier les réactions du public face à une réglementation, à dégager les différentes stratégies d'utilisation d'un texte. Elle prend également en compte la dimension politique d'une réglementation : l'application de la loi a-t-elle répondu aux attentes du législateur, a-t-elle renforcé les soutiens au gouvernement ? Une loi s'inscrit sur « l'agenda politique »³², elle dépend des stratégies des acteurs politiques (par exemple la recherche de légitimité d'un ministre qui associe son nom à une loi nouvelle), qui se développent dans le cadre de la concurrence politique (telle loi symbolique pourra s'analyser comme un « coup politique »). L'évaluation elle-même devient une valeur politique et tend aujourd'hui à être intégrée dans le processus d'élaboration de la loi et du règlement, contribuant ainsi à renforcer la crédibilité des acteurs politiques. Le recours à l'évaluation permet de réduire la part d'arbitraire que recèle toute application du droit et de présenter cette application comme le résultat d'un processus rationnel et contrôlé de recherche d'une meilleure adéquation entre le droit et la réalité sociale.

Pour que cette présentation soit crédible, l'évaluation doit recourir à un ensemble de méthodes à la fois rigoureuses et adaptées aux caractéristiques du phénomène juridique.

2) *Les méthodes d'évaluation*

Le développement de l'informatique et le perfectionnement de l'outil statistique permettent aujourd'hui une mesure de plus en plus précise du degré d'application du droit. Ces techniques présentent cependant certaines limites. Dans de nombreux domaines, l'évaluation de l'effectivité ne se prête pas à une étude statistique et ne peut recourir aux instruments mathématiques. La mesure de l'effectivité pose d'ailleurs une série de problèmes pratiques : elle implique parfois que l'administration tienne elle-même des statistiques de l'application des textes, ce qui représente dans certains cas un coût excessif par rapport aux bénéfices escomptés de l'évaluation. Les statistiques peuvent aussi être trompeuses lorsqu'elles sont effectuées dans un but intéressé : pour des raisons utilitaires, l'administration réalise ou commande des études le plus souvent lorsqu'elle a besoin de savoir pourquoi une loi s'applique mal. Quant aux statistiques portant sur le contentieux, elles donnent une image déformée du droit, réduit à une pathologie de ses difficultés d'application. Elles ne permettent pas de mesurer le degré d'application paisible, voire spontanée ou inconsciente d'un texte. Par exemple, elles ne mesureront que les demandes formelles de documents administratifs fondées sur la loi du 17 juillet 1978, en laissant de côté les demandes de document qui ne se réfèrent pas à ce texte.

L'effectivité étant un processus qui se déroule dans le temps, les techniques des sondages périodiques, des panels et des enquêtes longitudinales seront utiles pour établir un tableau de bord de l'évolution de l'effectivité d'une réglementation. Les enquêtes sur le terrain, les entretiens portant sur la

motivation des fonctionnaires et des usagers, les études des réactions du public, les analyses sociologiques des comportements individuels et collectifs constituent des compléments nécessaires aux techniques quantitatives. Il s'agit non seulement de mesurer le degré d'effectivité, mais aussi de comprendre les raisons de l'effectivité ou de l'ineffectivité d'un texte.

Parmi les techniques d'évaluation de l'effectivité du droit, l'*expérimentation* tend aujourd'hui à occuper une place de plus en plus importante. Certes, le procédé consistant à tester les effets d'une réglementation sur une population réduite, ou durant une période limitée n'est pas nouveau⁸³. Il pose par ailleurs une série de problèmes à la fois juridiques (respect du principe d'égalité devant la loi), éthiques (« on n'a pas le droit, disait G. Ripert, de faire des expériences en légiférant et d'éprouver les réformes »⁸⁴) et méthodologiques (le fait de savoir qu'ils jouent un rôle de cobaye pourra influencer sur le comportement des usagers). Cette technique tend cependant à se généraliser, tant au niveau législatif que réglementaire. Elle permet notamment, dans le cas d'expérimentations à grande échelle, d'utiliser les ressources de l'informatique aux différents stades de l'application d'un texte⁸⁵. Il faut toutefois se prémunir contre le risque de confusion entre science et technique. Les techniques nouvelles, en particulier dans le domaine de l'informatique, ont acquis un tel prestige qu'on oublie parfois le recul critique qu'impose toute démarche scientifique⁸⁶. La méthode expérimentale ne constitue pas une fin en soi, mais un outil au service d'une analyse scientifique. Le recours à des techniques telles que la simulation, la modélisation⁸⁷ ne doit pas nous faire oublier qu'on ne peut « mettre en formules chiffrées les règles juridiques »⁸⁸ et que « le droit ne sortira jamais d'une machine »⁸⁹. Quoi qu'il en soit, le champ ouvert aux méthodes d'évaluation est très vaste, et l'adaptation des techniques sociologiques et psycho-sociologiques aux phénomènes juridiques offre de larges perspectives d'évolution.

Finalement, l'effectivité apparaît à la fois comme une notion nécessaire et en même temps trompeuse. Il est en effet nécessaire de connaître par qui, comment, pourquoi et jusqu'à quel point une règle de droit est appliquée. Une telle connaissance est d'autant plus précieuse qu'elle est obtenue par des méthodes rigoureuses, dans un but désintéressé, par un organisme neutre, extérieur à l'administration. Il appartient ensuite au Parlement, au gouvernement, à l'administration, mais aussi aux associations d'usagers de tirer les conséquences qui leur paraîtront s'imposer⁹⁰. Mais la notion d'effectivité peut aussi être trompeuse si associée à l'idée d'efficacité d'une politique, elle est parée des vertus d'un idéal à atteindre. Le droit devient alors un simple outil aux mains du pouvoir politique en vue de réguler les pratiques sociales ou de promouvoir le changement. Le pouvoir politique s'aperçoit, parfois à ses dépens, qu'en raison de sa flexibilité, cet outil n'est pas toujours employé à l'usage qu'il lui destinait. Une fois votée, la loi échappe à la volonté de son auteur. La question de l'utilité des lois, classique dans la philosophie politique des XVII^e et XVIII^e siècles, se pose aujourd'hui avec une vigueur nouvelle et rejoint celle des usages sociaux du droit.

NOTES

1. G. Cornu et al., *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 1987, v° « effectivité ».
2. P. Lascombes, « Effectivité » in A.J. Arnaud et al., *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, L.G.D.J. et Story-scientia, 1988.
3. Voir notamment en droit des affaires (A. Sayag et al., *Quel droit des affaires pour demain ?*, Litec, 1984), en droit du travail (J.C. Javillier, « Ambivalence, effectivité et adéquation du droit pénal du travail : quelques réflexions en guise d'introduction », *Droit Social*, n° 7-8, 1975, pp. 375-393 ; R. Dhoquois et A. Jeammaud, « Effectivité ou ineffectivité de la protection légale » in F. Collin et al., *Le droit capitaliste du travail*, P.U.G., 1980), en droit de l'urbanisme (Y. Tanguy, *Le règlement des conflits en matière d'urbanisme*, L.G.D.J., 1979).
4. J. Carbonnier, « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », *l'Année sociologique*, 1957-1958, repris dans *Flexible droit*, L.G.D.J., 3^e éd., 1976, pp. 99-111 ; P. Lascombes et E. Serverin, « Théories et pratiques de l'effectivité du Droit », *Droit et Société* n° 2, 1986, pp. 101-123.
5. J. Carbonnier, *op. cit.*, p. 99.
6. P. Amsselek, « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », *R.D.P.*, 1982, p. 279.
7. Comme le souligne A. Jeammaud, il est nécessaire de « se libérer d'une définition ressassée de la règle de droit et de reconnaître qu'elle n'est pas toujours... la prescription d'une conduite, que ses objets peuvent être fort divers et très variés ses rapports aux comportements des acteurs. Bref, qu'elle n'est pas toujours et pour tous synonyme de contrainte », « Droit du travail 1988 : des retournements, plus qu'une crise », *Droit Social*, juillet-août 1988, p. 589.
8. G. Vedel, préface à P. Amsselek, *Science et déterminisme. Éthique et liberté*, P.U.F., 1988, p. 8.
9. P. Lascombes et E. Serverin insistent à juste titre sur cette distinction entre l'effectivité et l'efficacité : dans le cadre d'un « nouvel ordre juridique gestionnaire... l'apparition d'une interrogation fondée sur l'efficacité marque la clôture de celle de l'ineffectivité », *loc. cit.*, p. 122.
10. L.M. Friedman, « La sociologie du droit est-elle vraiment une science ? », *Droit et Société*, n° 2, 1986, p. 99.
11. G. Cornu et al., *Vocabulaire juridique*, v° « validité ».
12. F. Ost, « Validité » in *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*.
13. *Théorie pure du droit*, 2^e éd., trad. C. Eisenmann, Dalloz, 1962, p. 13.
14. *Id.*, p. 288. Sur la relation établie par Kelsen entre l'effectivité et la validité des normes, voir P. Amsselek, *Méthode phénoménologique et théorie du droit*, L.G.D.J. 1964, pp. 347 ss., et J.F. Perrin, *Pour une théorie de la connaissance juridique*, Droz, 1979, pp. 98 ss.
15. *Théorie pure du droit*, p. 13.
16. *Id.*, p. 15.
17. Dans la traduction d'Eisenmann de la *Reine Rechtslehre*, les mots efficacité et effectivité sont employés l'un pour l'autre. Cf. J.F. Perrin, *op. cit.*, pp. 91-92.
18. *Théorie pure du droit*, p. 15.
19. *Id.*, p. 16.
20. Max Weber souligne l'importance de l'acceptation de la règle par les praticiens du droit. Une loi n'exprime en tant que telle qu'un « souhait de validité » qui ne se réalise qu'à partir du moment où les praticiens du droit l'acceptent et la mettent en œuvre. Cf. *Sociologie du droit*, trad. J. Grosclaude, P.U.F., 1986, p. 227.
21. *Théorie pure du droit*, p. 16 note 1.
22. D. Larger, « La conscience commune en droit du travail (encore quelques mots sur l'ineffectivité) », *Droit Social*, 1983, p. 107.
23. Inversement, de nombreux actes juridiquement non valides sont pourtant effectifs, soit que personne n'ait songé — ou n'ait intérêt — à en contester la validité, soit que l'administration ait délibérément toléré certaines entorses à la légalité.
24. A. Weill et F. Terré citent l'exemple du décret-loi du 2 mars 1848 prohibant le marchandage qui, après un demi-siècle de non-application, a été de nouveau appliqué « le jour où il a plu au ministère public d'en requérir l'application », *Droit civil. Introduction générale*, Dalloz, 4^e éd., 1979, p. 161. En droit administratif, il arrive que l'administration tolère la violation d'un texte ou néglige son application pendant un certain temps, pour ensuite en imposer le respect. De telles pratiques constituent une atteinte à la sécurité juridique, et, comme le remarque J. Carbonnier, « depuis que la loi est devenue si largement technocratique, la désuétude est un des rares moyens qui restent au peuple pour la contrôler », *Droit civil*, tome 1, P.U.F., 11^e éd., 1977, p. 148. Voir aussi J. Cruet, *La vie du droit et l'impuissance des lois*, Paris, 1908.
25. Elle permet aussi de mettre en lumière le rôle de l'interprétation dans la mise en œuvre du droit. Toute application du droit suppose une certaine interprétation de la règle, et cette

interprétation est elle-même créatrice de droit. A ce titre, « l'application du droit est en même temps création du droit », H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, p. 315. Voir aussi C. Atias, *Épistémologie juridique*, P.U.F., 1985, p. 50.

26. F.A. Hayek, *Droit, législation et liberté*, trad. R. Audouin, P.U.F., 1981, tome 2, p. 58.
27. A. Sayag, *op. cit.*, p. 50.
28. F. Dupuy et J.C. Thoenig, *L'administration en miettes*, Fayard, 1985, pp. 54 ss.
29. Le droit n'est pas seulement l'objet de négociations lors de son élaboration, il l'est aussi au niveau de son application : « la mise en œuvre administrative des dispositions légales ne se fait ni sous forme de traduction littérale, ni selon un arbitraire absolu. Elle s'effectue de façon plus complexe et diversifiée, par voie de négociation et par voie de compromis », E. Serverin, P. Lascoumes, T. Lambert, *Transactions et pratiques transactionnelles*, Économica, 1987, p. 149.
30. C. Spanou, « Les associations face à l'information administrative : le cas de l'environnement », in C.U.R.A.P.P., *Information et transparence administratives*, P.U.F., 1988, pp. 128 ss.
31. Voir Y. Tanguy, *op. cit.*, J.C. Javillier, *loc. cit.* et A. Sayag, *op. cit.*
32. La jurisprudence dite du « bilan » adoptée par le Conseil d'État au début des années soixante-dix est révélatrice de la pénétration des valeurs économiques dans le droit.
33. G. Farjat, *Droit économique*, P.U.F., 2^e éd., 1982, p. 740.
34. *Droit Social*, numéro spécial 7-8, 1986.
35. A. Sayag, *op. cit.*, p. 20.
36. Voir F. Caballero, « Note sous Avis de la Commission de la concurrence, 15 novembre 1979 », *D.* 1982, p. 269 ; A. Pirovano, « Progrès économique ou progrès social (ou les contradictions du droit de la concurrence) », *D.* 1980, chr. p. 145.
37. Cf. P. Amsselek, « Les fondements ontologiques de la théorétique juridique », *Archives de philosophie du droit*, 1984, p. 205.
38. J.C. Javillier, *loc. cit.* Comme le remarque J. Carbonnier, « la règle [de droit] a une existence sociologique indépendamment de son application », *Droit civil*, tome 1, p. 29.
39. H.A. Simon, *Administration et processus de décision*, Economica, 1983, p. 160.
40. F. Dupuy et J.C. Thoenig, *op. cit.*, p. 74.
41. H.A. Simon, *op. cit.*, p. 160. Si on suit cette démarche, l'efficacité du droit pourra être comparée à celle d'autres instruments de régulation sociale. Des solutions plus directes ou plus autoritaires pourraient alors, au mépris de la démocratie, être préférées au droit.
42. C.R. Wise et L. Recascino-Wise, « Productivité et évaluation de programme aux États-Unis », *R.F.A.P.* n° 24, 1982, p. 26.
43. Cf. *Le port obligatoire de la ceinture de sécurité*, Travaux CETEL n° 1, Université de Genève, 1977. Il faut mettre à part le problème particulier de l'effectivité des sanctions. Si des sanctions trop faibles, inadaptées ou rarement appliquées peuvent parfois constituer une incitation à la violation de la règle, il n'est pas certain que l'alourdissement de ces sanctions soit le seul moyen de rendre la règle plus effective. Certaines personnes peuvent même, par défi, être tentées de transgresser une règle qu'ils estiment injuste ou inopportune, et dont la violation leur paraît entraîner des sanctions disproportionnées.
44. A. Holleaux, « La fin des règles générales », *Bulletin de l'I.I.A.P.*, n° 39, 1976, p. 421.
45. P. Lascoumes et E. Serverin, « Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et Société*, n° 9, 1988, p. 174.
46. P. Durand, « La connaissance du phénomène juridique et les tâches de la doctrine moderne du droit privé », *D.* 1956, chr. p. 73.
47. Citons, parmi d'autres, la loi du 17 janvier 1974 sur l'interruption volontaire de grossesse, la loi du 4 août 1982 relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise, la loi du 1^{er} décembre 1988 instituant le revenu minimum d'insertion.
48. Entretien avec L. Fabius, *Le Monde* 29 mars 1989.
49. Entretien avec M. Sapin, *Le Monde* 17 mai 1989.
50. J.L. Bergel, « Informatique et légistique », *D.* 1987, chr. p. 171 ; L. Mader, *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Payot, 1985 ; Z. Bankowski et al., *La science et la législation*, P.U.F., 1989.
51. Circulaire du Premier ministre du 23 février 1989, *J.O.* du 24 février p. 2526. Voir S. Salon et J.C. Savignac, « Modernisation de l'administration », *A.J.D.A.* 1989, p. 368.
52. *Le Monde*, 19 septembre 1989.
53. J.P. Nioche et R. Poinsard, éd., *L'évaluation des politiques publiques*, Economica, 1984 ; J.P. Nioche, « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques », *R.F.S.P.* n° 1, 1982, p. 32.
54. J.P. Henry, « Vers la fin de l'état de droit ? », *R.D.P.*, 1977, p. 1207. R. Savatier, « L'inflation législative et l'indigestion du corps social », *D.* 1977, chr. p. 43.
55. L. Rouban, « Évaluation des politiques publiques et mouvement de dérégulation aux États-Unis », *R.F.A.P.*, n° 29, 1984, p. 85.

56. B. Chenot et al., *Les dérèglementations (étude comparative)*, (I.F.S.A.), Economica, 1988.
57. J.P. Nioche et R. Poinard, *op. cit.*, p. V.
58. Comme le remarque N. Rouland, « il existe trois niveaux d'observation des phénomènes juridiques : les discours, les pratiques, les représentations... En général, le juriste occidental borne son analyse [aux] discours, de préférence écrits », *Anthropologie juridique*, P.U.F., 1988, p. 150.
59. Une position intermédiaire est notamment illustrée par A. Weill et F. Terré, pour lesquels « le droit ne se réduit pas aux seules règles de droit ; on estime opportun d'y inclure les comportements des individus conformes au droit, car ils en font partie intégrante », *op. cit.*, p. 17.
60. B. Jobert et P. Muller, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, P.U.F., 1987, pp. 43-44.
61. C. Atias remarque que le juriste a tendance à confondre parfois le droit et la science du droit, le contenu du droit et son explication (« Le faux et le droit », *Le temps de la réflexion*, V, 1984, p. 236). Dans une autre optique, M. Miaille souligne également la nécessité de distinguer le droit comme objet réel et le droit comme objet de science, *Une introduction critique au droit*, Maspero, 1976, p. 69.
62. Cette supposition ne se vérifie cependant pas dans tous les cas. On peut respecter une règle de droit par intérêt ou pour toute autre raison, sans avoir conscience de son caractère obligatoire : on peut traverser une rue dans les passages protégés pour assurer sa sécurité sans se soucier de respecter le code de la route. On peut même respecter une règle de droit sans le savoir, sans en avoir conscience, soit qu'elle ait été tellement intériorisée qu'elle fasse désormais partie des mœurs, soit qu'on applique une règle de droit en croyant respecter un simple usage.
63. P. Lascoumes et E. Serverin, « Le droit comme activité sociale... », *loc. cit.*, p. 174.
64. « Le hasard et la nécessité », *Pouvoirs*, n° 50, 1989, p. 27.
65. J. Carbonnier, *Sociologie juridique*, P.U.F., 1978, p. 185. A.J. Arnaud, *Critique de la raison juridique*, L.G.D.J., 1981, p. 373.
66. P. Bourdieu, « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique », *A.R.S.S.*, n° 64, 1986, p.3.
67. *Id.*, p. 15.
68. Voir, par exemple, la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes : J. de Kervasdoué, L. Fabius, M. Mazodier et F. Doublet, « La loi et le changement social : un diagnostic », *Revue française de sociologie*, XVII, 1976, pp. 423-450.
69. P. Favre, « Nécessaire mais non suffisante. La sociologie des "effets pervers" de Raymond Boudon », *R.F.S.P.*, 1980, pp. 1229-1271.
70. D.H. Fischer, *Historian's fallacies*, Londres, Routledge and K. Paul 1970 (en particulier ch. VI) ; R. Boudon et F. Bourricaud, *Dictionnaire critique de la sociologie*, P.U.F., 1982, v° « causalité ».
71. J.B. Auby, « Prescription juridique et production juridique », *R.D.P.*, n° 3, 1988, p. 682. Sur l'ensemble des facteurs d'effectivité et d'ineffectivité, voir H. Wolman, « Les facteurs de réussite ou d'échec des politiques publiques », *Politiques et Management Public*, n° 3, 1985, p. 51, et J.F. Perrin, *op. cit.*, pp. 92 ss.
72. Sur ce dernier exemple, voir R. Savatier, *Les métamorphoses économiques et sociales du droit privé d'aujourd'hui*, tome 2, Dalloz, 1959, p. 147.
73. G.C. Edwards et I. Sharkansky, *Les politiques publiques. Élaboration et mise en œuvre*, éd. d'organisation, 1981, p. 246.
74. J. de Kervasdoué, L. Fabius et al., *loc. cit.*, p. 448.
75. F. Dupuy et J.C. Thoenig, *op. cit.*, pp. 185 ss.
76. S. Charbonneau et J. G. Padioleau, « La mise en œuvre d'une politique publique réglementaire : le défrichement des bois et forêts », *Revue française de sociologie*, XXI, 1980, p. 72.
77. J. Chevallier, R. Draï, F. Rangeon, *La communication administration-administrés*, P.U.F., 1983, p. 86.
78. Dans son rapport public pour 1988, le Conseil d'État souligne qu'« il est anormal qu'il soit nécessaire de devoir modifier des textes très peu de temps parfois après leur publication », *E.D.C.E.*, n° 40, 1988, p. 17. Voir aussi la circulaire du Premier ministre du 25 mai 1988 relative aux méthodes de travail du gouvernement.
79. Voir, à propos des politiques d'emploi des jeunes, l'étude de P. Garraud, *Politiques et Management Public*, n° 2, 1988, pp. 1-18.
80. J. Chevallier et D. Loschak, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *R.F.A.P.*, n° 24, 1982, pp. 53-94.
81. P. Gibert, M. Andrault, « Contrôler la gestion ou évaluer les politiques ? », *Politiques et Management Public*, n° 2, 1984.
82. J.C. Thoenig, « L'analyse des politiques publiques » in M. Grawitz et J. Leca, *Traité de science politique*, P.U.F., 1985, tome 4, pp. 20 ss.

83. J. Carbonnier rappelle que déjà au XVIII^e siècle Turgot expérimentait des réformes fiscales dans son intendance du Limousin, *Sociologie juridique*, p. 328.
84. *Les forces créatrices du droit*, L.G.D.J., 1955, p. 66.
85. Un « logiciel R.M.I. » permet ainsi aux départements et aux communes d'assurer le suivi et l'évaluation du revenu minimum d'insertion.
86. M. Vivant, « Le "produit informatique". Discours sur un discours », *D.* 1989, chr. p. 140.
87. J.L. Bergel, *loc. cit.*, p. 173. Voir aussi R. Angelmar, « Les méthodes d'évaluation », in J.P. Nioche et R. Poinard, *op. cit.*, pp. 75 ss.
88. G. Ripert, *op. cit.*, p. 358.
89. M. Villey, *Philosophie du droit*, tome 1, 1^{re} éd. 1975, Dalloz, p. 221.
90. Il serait contraire au principe de la souveraineté nationale de bloquer automatiquement l'application d'une loi à la suite d'une évaluation négative. Aux États-Unis, la Cour Suprême a récemment jugé que les évaluations coût-avantage ne peuvent se substituer à la volonté du Congrès (L. Rouban, *R.F.S.P.*, 1989, p. 500, note).