

# CONSTRUCTION POLITIQUE ET SOCIALE DES TERRITOIRES

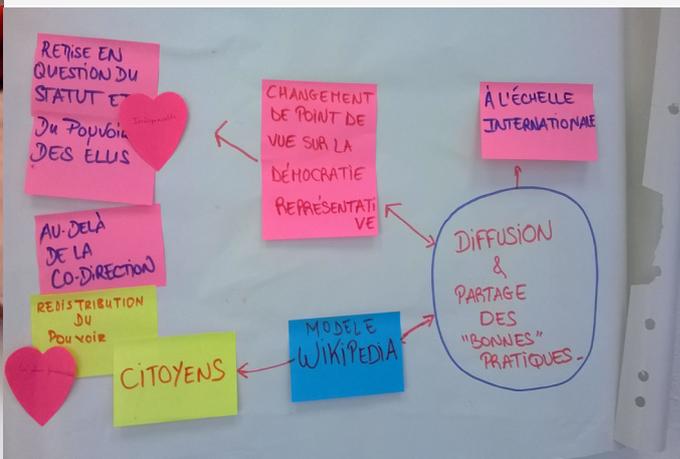
CAHIER n°3

*Sociologie et évaluation : relations  
réciproques et antagonismes*



politiques  
évaluation  
publiques  
Rapport

Realisation, diagnostic, soutien, transformation, opérateurs, CIMAP, concernés, action, publics, Evaluer, politique, collectivités, modernisation, décidée, gouvernance, scénarios, territoriales, acteurs, évaluations, ministre, efficacité, nouvelles, partage, pilotage.



– Mars 2015 –

*Ces Cahiers ont pour objectifs de diffuser les résultats de travaux de recherche et d'activités scientifiques réalisés au sein de l'équipe Construction politique et sociale des territoires de l'UMR 7324 CITERES (CNRS-Université de Tours).*

*Cette équipe pluridisciplinaire regroupe une vingtaine d'enseignants-chercheurs : anthropologues, géographes, sociologues, spécialistes de l'aménagement et de l'analyse des politiques publiques, des sciences de l'information et de la communication. Ses travaux interrogent l'apparent paradoxe entre les tendances à la « déterritorialisation » et l'importance renouvelée du territoire pour les pratiques sociales, pour l'action politique, collective et publique.*

**Responsable de l'équipe CoST**

Alain THALINEAU

**Comité de rédaction**

Hélène BERTHELEU, Julie GARNIER, Marie-Pierre LEFEUVRE,  
Héloïse NEZ, Françoise SITNIKOFF, Hovig TER MINASSIAN

**Coordination du numéro**

Marie-Pierre LEFEUVRE

**Conception, réalisation et mise en ligne**

Muriel HOURLIER (UMR 7324 CITERES)

Disponible en ligne : <http://citeres.univ-tours.fr>

# SOMMAIRE

---

## **Introduction : Sociologie et évaluation : relations réciproques et antagonismes ..... 1**

**MARIE-PIERRE LEFEUVRE**

<i>L'évaluation : objet singulier ou pluriel ?</i> .....	2
<i>Une sociologie appliquée à l'évaluation ?</i> .....	3
<i>De l'expérience de l'évaluation à sa critique</i> .....	3

## **L'évaluation, un processus trop normatif et politique pour que les sociologues s'y engagent ? Retour réflexif sur la rénovation urbaine ..... 7**

**CHRISTINE LELEVRIER**

<i>Évaluer une action publique ; une question de normes et de rapport à la connaissance</i> .....	8
<i>Postures et implications de chercheurs dans les processus d'évaluation</i> .....	10
<i>Quelques réflexions à partir de l'expérience de recherches évaluatives</i> .....	13

## **L'importance des approches a-sociologiques en évaluation des politiques publiques..... 19**

**LAURENCE OULD FERHAT**

<i>Introduction</i> .....	19
<i>Évaluation des politiques publiques et modernisation de l'action publique</i> .....	20
<i>Évaluation et sciences sociales : un rendez-vous manqué ?</i> .....	27
<i>Conclusion</i> .....	32

## **L'évaluation des politiques sociales et médico-sociales : une démarche scientifique ? ..... 35**

**ALAIN THALINEAU**

<i>Quelle connaissance produit l'évaluateur ?</i> .....	36
<i>Le discours de la « science » pour une pratique d'appui stratégique</i> .....	38
<i>En guise de conclusion</i> .....	40

## **Ce que fait et produit l'évaluation généralisée ..... 43**

**MICHEL CHAUVIÈRE**

<i>Émergences de la question de l'évaluation</i> .....	44
<i>Prime institutionnalisation</i> .....	45
<i>L'exemple du secteur social et médico-social</i> .....	46
<i>Questions de recherche</i> .....	48
<i>Conclusion</i> .....	52

## INTRODUCTION

### Sociologie et évaluation : relations réciproques et antagonismes

**MARIE-PIERRE LEFEUVRE**

*Professeure, Université François-Rabelais, Tours  
UMR 7324 CITERES-CoST, CNRS-Université François Rabelais*

Ce numéro des *Cahiers de CoST* fait suite à un séminaire organisé à l'université François Rabelais en janvier 2014. Cette journée d'étude réunissait des sociologues à la fois chercheurs et, à divers titres, (ex)évaluateurs. Deux raisons ont présidé au choix du thème : l'existence d'un axe « action publique et territoire » au sein de l'équipe CoST, qui s'intéresse à l'analyse de l'action publique, pratique qui voisine avec l'évaluation, comme le souligne Patrice Duran (2010) ; celle d'un parcours de master centré sur l'évaluation et la participation des citoyens à la décision publique (parcours intitulé « Analyse de l'action publique, évaluation et participation » au sein du master « villes, sociétés, territoires »). Ce séminaire visait à mettre en débat la recherche *sur* et la pratique *de* l'évaluation.

Pour intituler cette journée et la présente publication, nous aurions pu paraphraser le titre du livre de Michel Amiot, *Contre l'État, les sociologues*, tant notre questionnement se rapproche du sien : la sociologie, comme d'autres sciences sociales, porte un regard critique sur l'évaluation tout en entretenant avec elle certaines proximités (1986). C'est ce paradoxe que nous avons voulu réexplorer

en mettant en regard différentes expériences et points de vue. La confrontation entre pratiques et regards critiques sur l'évaluation était un enjeu d'autant plus central que le séminaire s'adressait à la fois à des chercheurs et à des étudiants de master. Il s'agissait donc de produire une réflexivité sur cette offre de formation et de débattre de son objet avec ceux auxquels elle s'adresse. Ce qui impliquait de mettre en regard la pratique actuelle de l'évaluation et le contexte dans lequel elle s'inscrit, marqué par les logiques de maximisation des performances et de rationalisation des dépenses publiques. Mais sans s'interdire de réfléchir à l'apport de la sociologie, même dans ce contexte, à la formation des professionnels de l'évaluation.

Les publications sur la question ne manquent pas, dont on relèvera la dominante critique, sans ignorer les différences de point de vue qu'elles expriment, perceptibles dans une nuance de vocabulaire : tandis que certains parlent de l'évaluation au singulier, d'autres s'intéressent aux pratiques de l'évaluation, pour en souligner la diversité.

[Retour sommaire](#)

## L'évaluation : objet singulier ou pluriel ?

---

L'évaluation peut être envisagée comme une « théorie de forme idéologique qui progresse en s'étendant à tous les domaines d'activité ». C'est ainsi que George Balandier la définit en 2010, dans l'avant-propos du dernier volume des *Cahiers internationaux de sociologie*, qu'il avait choisi de consacrer à ce thème. Pour lui, « le tout évaluer et le tout marchandise ne font qu'un, normes d'évaluation et valeurs économiques sont liées et mutuellement convertibles » (2010 : 26). Danilo Martucelli, qui signe l'un des articles de ce numéro, se place dans la même perspective et envisage l'évaluation comme une « nouvelle philosophie de gouvernement », devant faire l'objet d'un « indispensable travail de critique ». Pour lui l'évaluation radicalise le processus de rationalisation de nos sociétés tout en lui donnant une autre forme. Cette volonté croissante de contrôle s'exercerait non pas *a priori* mais *a posteriori* ou, plus exactement, au travers de la recherche d'une « réactivité constante des organisations » (*idem* : 46). Michel Chauvière se situe dans une perspective analogue lorsqu'il écrit, à propos des nouvelles formes d'évaluation qui se généralisent dans le champ de l'intervention sociale : « *Tellement saturée d'utilitarisme, la néoévaluation crée une illusion sur la réalité des pratiques et leur signification. Elle clôt à bon prix ce qui devrait rester ouvert à l'incertitude de la pensée* » (2011, p. 230). Pour ces auteurs, l'expansion de l'évaluation repose sur des croyances qu'il s'agit de déjouer. Et la diversité des pratiques qui se placent sous ce terme n'est qu'apparente puisque l'évaluation est une « hydre à plusieurs têtes » (Martucelli, *op. cit.* : 50).

Ce point de vue est différent de celui de Sandrine Garcia et Sabine Montagne dans l'introduction du numéro que les *Actes de la recherche en science sociale* ont consacré au sujet en 2011 : « Les pratiques d'évaluation doivent être analysées en référence aux situations réelles dans lesquelles elles sont mises en œuvre. Selon les cas, elles peuvent aussi bien constituer un dispositif de contrôle et de mise en concurrence des individus

au travail qu'un outil de connaissance de la réalité sociale et des effets des politiques publiques ou des pratiques professionnelles. Si la déconstruction de certains dispositifs d'évaluation est essentielle, il ne paraît pas pertinent d'ignorer les préoccupations d'efficacité au motif qu'elles relèveraient de logiques instrumentales et économicistes » (Garcia, Montagne, 2011 : 5). Mais les deux auteures n'en reconnaissent pas moins : « L'évaluation n'est pas séparable d'un contexte économique et social qui lui imprime sa signification et façonne ses effets. » (*idem* : 9).

Le point de vue qu'on porte sur l'évaluation dépend fortement de la facette sous laquelle le domaine de recherche dans lequel on se situe nous amène à l'aborder : sociologie du travail ou de l'action publique ; analyse d'un champ laminé par l'évaluation (tel que le social) ou d'un secteur relativement peu évalué ; étude d'un secteur particulier ou point de vue plus généralisant sur l'action ou le management publics en général. Les spécialistes du travail sont spécialement attentifs à la manière dont l'évaluation perturbe les régulations autonomes des groupes professionnels et « esquive le réel du travail » (Dujarier, 2010 : 156) tandis que les spécialistes des politiques publiques envisagent l'évaluation comme une des dimensions habituelles des processus de décision : une « séquence » qui précède la terminaison d'une politique publique ou un « geste quotidien » pour ceux qui décident ou observent (Meny, Thoenig, 1989 : 287). Dans le domaine de l'intervention et des politiques sociales, l'évaluation, ancienne et particulièrement offensive, a fait l'objet de nombreuses analyses critiques, celles de Michel Chauvière notamment. Dans d'autres champs, celui des projets urbains par exemple, l'action publique se standardise sous l'effet de formes particulières d'expertise (Cadiou, 2004) mais l'évaluation, moins institutionnalisée, n'y est pas l'objet d'une attention aussi forte. Elle y produit pourtant des effets (Bourdin, 2010). Enfin pour qui s'intéresse aux mutations de l'action et des institutions publiques, l'évaluation apparaît sans doute moins comme une « théorie de forme idéologique » que comme l'un des aspects les plus prégnants du *New Public Management* ou comme une pratique

fortement influencée par le fonctionnement des nouveaux marchés de l'expertise, grands producteurs de *benchmarking* et de *best practices*, bref, d'instruments de mesure standardisés.

Fruit de tendances qui affectent profondément nos sociétés, l'évaluation renvoie aussi à des réalités empiriques multiformes : des pratiques structurées par des instruments divers (Lascoumes, Le Galès, 2004) que la sociologie se charge d'étudier mais qui peuvent aussi requérir les compétences de professionnels qu'elle aura formés.

## Une sociologie appliquée à l'évaluation ?

---

Si l'on pense que le sociologue peut (et doit ?) se mêler d'évaluation, former de futurs évaluateurs, une difficulté surgit, qu'une partie de la littérature sociologique sur le thème souligne. Renaud Epstein par exemple : « Toute l'histoire de la politique de la ville et de son évaluation peut en effet se lire sous l'angle du paradoxe, celui d'une politique qui ne peut se concevoir sans évaluation, mais qui semble résister de manière persistante à l'évaluation » (2006 : 3). L'impossibilité de mesurer strictement les résultats d'une action a été maintes fois mise en évidence. Cela invalide-t-il le principe même de l'évaluation ? Pas totalement si l'on en croit R. Epstein : paradoxalement, une part des nombreuses évaluations de la politique de la ville n'a pas été inutiles. Elles ont servi à palier les manques de l'appareil statistique national en produisant des données locales ; elles ont favorisé l'émergence et la structuration de scènes d'action publique et le débat sur ces politiques au niveau local. Ce qui suggère que des modes d'évaluation différents de ceux mis en œuvre auraient pu répondre aux questions que soulève cette politique. Notamment celle des effets de la discrimination positive territoriale qui est à son principe.

Est-ce à dire que la recherche sociologique peut encore apporter sa contribution à l'activité évaluative ? C'est sans doute une gageure. Sur deux questions notamment

elle n'a jamais cessé de faire l'objet d'interpellations qu'elle ne peut sans doute pas tout à fait esquiver : celles qui concernent la meilleure connaissance des processus de décision publique, celles de leur « *accountability* » ; celle de la connaissance des effets voulus ou non voulus de l'action publique, de « ce qu'il advient de ce qui est fait » (Duran, 2010 : 7). Comme le souligne Patrice Duran, la sociologie dispose de méthodes pour répondre à ces questions, qui sont aussi induites par l'ouverture au débat public des processus de décision.

Mais une question reste : le déficit mérite-t-il d'être relevé ? Peut-on tenir la double posture évoquée plus haut : faire preuve d'une vigilance critique absolue et en même temps réfléchir sur ce que pourrait être une évaluation ménageant une place à la sociologie et à laquelle les jeunes sociologues pourraient être formés. La critique nécessaire de l'évaluation telle qu'elle est (et non telle qu'elle devrait être) n'incite-t-elle pas le sociologue à se détourner de pratiques dans lesquelles il risque de se dévoyer ? Mais la question doit-elle être posée en ces termes ? L'application de savoirs scientifiques à cette pratique est-elle si fondamentalement spécifique ? Le débat sur le rapport entre sociologie et évaluation n'est-il pas un nouvel avatar du questionnement sur le rapport nécessaire et la tension entre « le savant et le politique » ?

Ces questions ont été au centre du séminaire de janvier 2014. Dans le droit fil de ces échanges, ce numéro des *Cahiers de CoST* les aborde de façon originale. Les auteurs s'expriment moins en sociologues de l'évaluation (points de vue que certains d'entre eux ont abondamment développé dans d'autres publications) qu'en analystes de leurs propres expériences de l'évaluation.

## De l'expérience de l'évaluation à sa critique

---

Les points de vue des quatre auteurs s'ancrent dans des expériences très diverses. Invités à réfléchir sur leur double posture, ils ont joué le jeu. Partant d'expériences hétérogènes, dans différents champs d'action

publique, leurs points de vue convergent : tous développent un regard critique moins sur le principe même de l'évaluation que sur ce qu'elle est devenue (une « néoévaluation » suggère Michel Chauvière) ou sur ses méthodes, perverties par les conditions dans lesquelles elle s'exerce.

Les quatre textes qui constituent ce numéro expriment, à des degrés divers, une désillusion. Ils apportent une réponse à l'interrogation formulée par Patrice Duran : « Si l'évaluation est souvent plus un problème qu'une solution, c'est tout d'abord pour une raison simple, à savoir qu'elle est une question complexe car elle constitue un effort d'incorporation des procédures de recherche et d'analyse dans une pragmatique de l'action. »<sup>1</sup> (2010 : 9). Mais, alors que Patrice Duran met en cause l'insuffisante appropriation de l'évaluation par la recherche, les contributeurs de ce numéro soulignent plutôt le travail de mise à distance de la connaissance et des méthodes scientifiques opéré par l'évaluation.

La politique de la ville est l'une des politiques les plus évaluées. Comme d'autres chercheurs, Christine Lelévrier y a apporté sa contribution. Avec d'autres, elle constate aujourd'hui que les conditions qui ont permis cette collaboration ont changé. Cela conduit les spécialistes de cette politique à reprendre à son égard une posture plus critique, mais qui n'abolit pas toute collaboration. Cette coopération est bien moins intense en France que dans d'autres pays, le Royaume-Uni et l'Allemagne notamment. Ce qui amène l'auteure à formuler cette question : « Faut-il [...] renoncer à favoriser des dispositifs de rapprochement entre l'action publique et la recherche autour de l'évaluation ? ». Elle y répond de façon nuancée, en s'appuyant sur ses propres travaux de recherche, portant sur les effets de la rénovation urbaine sur les trajectoires résidentielles des populations. Son expérience de sociologue proche de l'action amène à penser que l'action publique est en mesure de se saisir de certains résultats

1 « Ce qui est une évidence dans le monde anglo-saxon, l'est beaucoup moins chez nous pour une raison simple, l'analyse des politiques publiques y est d'installation récente et son appropriation par les sciences sociales reste encore très partielle. » p. 10

de recherche mais est aveugle à ceux qui n'entrent pas dans sa propre logique.

Laurence Ould-Ferhat, à la fois chercheuse et praticienne de l'évaluation (notamment des politiques économiques) dans des collectivités territoriales, parle d'un « rendez-vous manqué entre sociologie et évaluation au niveau local ». Ce raté tient notamment aux manières de faire des consultants qui se sont emparés de ce marché. Ils développent des méthodes fondées sur le mythe de la décision linéaire et rationnelle, en toute méconnaissance de la littérature sociologique qui l'a depuis longtemps mise en pièce (Sfez, 1992). Même si une autre forme d'évaluation, fondée sur le « souci de soi » naissant (selon l'expression de P. Bezès) des administrations locales, débouche sur des formes d'apprentissage collectif, des « freins épistémologiques à une sociologie appliquée à l'évaluation des politiques publiques » existent. Pour l'auteure, l'évaluation met en cause la transitivity entre savoir scientifique et action. Interrogation fondamentale qui montre encore une fois que la sociologie apprend sur elle-même en s'intéressant à l'évaluation.

Comme la politique de la ville, à la différence d'autres champs d'action aux mains des administrations locales, le secteur social et médico-social est, de longue date, concerné par l'évaluation. Le chercheur peut donc y trouver un matériau particulièrement riche et le bénéficie du recul temporel. Alain Thalineau et Michel Chauvière s'en saisissent. Dans ce secteur l'évaluation s'applique notamment aux établissements et services sociaux et médico-sociaux. Certains des experts agréés pour effectuer les évaluations externes de ces établissements revendiquaient la possibilité de choisir librement leur cadre théorique. Alain Thalineau, qui a travaillé avec l'un d'eux, explore les conditions de possibilité de cette liberté, qui a effectivement permis de conférer à l'évaluation un fondement scientifique. Il montre que l'institutionnalisation de l'évaluation les a fait disparaître. Sont en cause non pas seulement les objectifs fixés par le cadre juridique mais la méthode qui pousse à un consensualisme ignorant les rapports de domination.

Michel Chauvière a collaboré à l'évaluation de politiques sociales au sein de la Mission recherche expérimentation, au ministère des Affaires sociales. Il y a pratiqué une évaluation relativement libre, « au risque de la recherche ». Il constate lui aussi que la marge de manœuvre du chercheur s'est rétractée sous l'effet de la mutation d'une action publique devenue plus technique et court-termiste et de la professionnalisation de cette activité. L'évaluation change à cause de la transformation des organisations publiques et de l'avènement de ce nouveau créneau de marché de l'expertise. Pour cet auteur, la transformation de l'évaluation participe d'une évolution plus profonde de l'action publique qui affecte profondément le travail social « [les] savoir-faire de terrain, [les] métiers historiques et [...] l'approche qualifiée par la qualification de service public. » À cela il répond par un programme de recherche comprenant deux axes : « Analyser les rapports sociaux d'évaluation » et « les effets de la densification normative ».

Ces textes contribuent à « désenchanter l'évaluation » (Thoenig). Ils alimentent aussi la réflexion, toujours nécessaire, sur la contribution de la recherche scientifique à la décision politique et ses apories, dans le sillage de Max Weber. Sur l'évaluation, le sociologue est sans doute contraint d'adopter une position schizophrénique : il n'est certes pas contemplatif comme le constate Michel Chauvière. Il lui sera sûrement arrivé de regretter que l'action publique ne tienne pas suffisamment compte de ses erreurs passées (même s'il met à distance ses jugements pour analyser lesdites « erreurs ») ou soit trop inconséquente (même s'il sait combien les effets d'une action sont difficiles à établir, comme le rappelle Laurence Ould-Ferhat). De l'intérêt pour la chose publique à la tentation de l'évaluation il n'y a qu'un pas, que beaucoup d'entre nous ont franchi ou franchiront. En même temps, la pratique actuelle de l'évaluation requiert une extériorité critique.

Cette interrogation sur le rapport entre science et action, liée à la réflexion sur les liens entre recherche et formation « professionnalisante », apparaît plus essentielle que jamais à l'université. Elle est aussi l'occasion de réaffirmer que la vocation de cette institution est de former par la

recherche, qu'une vigilance scientifique doit s'exercer sur les contenus enseignés, que les formations ne sont pas pourvoyeuses de recettes professionnelles, ajustées aux hypothétiques attentes du marché de l'emploi mais dotent les étudiants de moyens pour construire les leurs. Le raisonnement peut s'appliquer à l'évaluation comme à d'autres pratiques professionnelles : l'exigence de professionnalisation ne doit pas faire régresser la vigilance critique.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

---

- Amiot M. (1986) *Contre l'État, les sociologues. Éléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)*. Editions de l'EHESS
- Balandier G. (2010) « Variations anthropologiques et sociologiques sur l'«évaluer» ». *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 128-129 : 9-26
- Bourdin A. (2010) « La ville se dit par évaluations ». *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 128-129 : 117-134
- Cadiou S. (2004) « La politique urbaine sous le regard des experts » in Jacob, S., Genard, J.L. dir. *Expertise et action publique*, Editions de l'université de Bruxelles : 81-95
- Chauvière M. (2011) *L'intelligence sociale en danger. Chemins de résistance et propositions*. Paris, La Découverte
- Dujarier A.-M. (2010) « L'automatisation du jugement sur le travail. Mesurer n'est pas évaluer ». *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 128-129 : 135-159
- Duran P. (2010) L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation ». *Revue française des affaires sociales*, n°1-2 : 5-24
- Epstein R. (2006) « L'évaluation en développement ? Retour sur vingt ans d'évaluation de la politique de la ville ». Bouquet, B., Sainsaulieu, R., Jaeger M., *L'évaluation, enjeux épistémologiques et sociaux*, Dunod

- Garcia S. et Montagne S. (2011) « Pour une sociologie critique des dispositifs d'évaluation ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 189 : 4-15
- Martucelli D. (2010) « Critique de la philosophie de l'évaluation ». *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 128-129 : 27-52
- Meny Y., Thoenig J.-C (1989) *Politiques publiques*, PUF
- Sfez L. (1992), *Critique de la décision*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques
- Thoenig J.-C (2000), « L'évaluation est-elle une opportunité mal comprise ? », *Société française de l'évaluation*, Rennes, 15 juin
- Weber M. [1959] (1963) *Le Savant et le politique*, Plon, 10/18



## L'évaluation, un processus trop normatif et politique pour que les sociologues s'y engagent ?

Retour réflexif sur la rénovation urbaine

**Christine Lelevrier**

Professeure, Université Paris-Est  
Equipe 3482, Lab'Urba

**A** l'évidence et de différentes manières, la recherche et l'évaluation entretiennent des ressemblances et des liens. D'une part, les pratiques de l'évaluation amènent à produire de la connaissance dans une démarche qui ressemble à celle de la science et vise le plus souvent, à établir des liens de causalité entre des programmes d'action et des effets. D'autre part, Les chercheurs sont appelés par les pouvoirs publics à participer à ces processus d'évaluation, que ce soit pour garantir une rigueur scientifique à la démarche ou pour produire de la connaissance sur ces causalités et effets. Mais à l'évidence et de différentes manières, les rapports entre recherche et évaluation sont loin d'être simples et dénués d'ambiguïté. « L'évaluation correspond (donc) à une tentative d'intégration des sciences sociales dans les processus de décision publique et dans la conduite de l'action publique, qui amène les chercheurs impliqués à renoncer à leur revendication traditionnelle d'autonomie vis-à-vis du politique » (Epstein, 2009 : 187). Et c'est bien cette question plus générale de « l'engagement et de la distanciation » des

chercheurs qui est posée avec encore plus d'acuité à travers l'évaluation (Elias, 1993). D'une part, la production de connaissance n'y est pas exempte d'une dimension normative dans la mesure où elle répond à des questions posées, non pas par la recherche, mais par l'action publique, et où, prescriptive, elle vise une amélioration de cette action. D'autre part, le chercheur qui s'implique risque fort de se voir instrumentalisé lui-même, en devenant la « caution scientifique » d'une démarche, ou de ne pas maîtriser les usages politiques des résultats de ses recherches. C'est sans doute en partie ce qui explique que dans le champ de la recherche urbaine qui est le nôtre, celui de l'analyse de la politique de la ville, de la rénovation urbaine et de leurs effets sociaux, les chercheurs, après avoir été fortement impliqués à la fin des années 1980 et au début des années 1990 (Epstein, 2009 : *op.cit.*), se soient ensuite retirés, revenant à une posture plus classique de critique sociale. Est-ce à dire que toute collaboration et réciprocité seraient impossibles, alors même que la sociologie peut y trouver une certaine utilité sociale ?

[Retour sommaire](#)

Pour apporter des éclairages sur ces questions, cet article propose un retour réflexif sur un ensemble de pratiques d'évaluation et de recherches menées sur la politique de la ville et la rénovation urbaine<sup>1</sup> depuis le milieu des années 1990. Nous reviendrons dans un premier temps sur les différents sens et définitions de l'évaluation. Nous montrerons ensuite comment les rapports entre recherche et évaluation donnent lieu à trois postures, qui posent différemment les questions de l'engagement, de la distanciation et de la production de connaissance. Enfin, à partir de notre propre expérience autour de la politique de la ville et du programme national de rénovation urbaine, nous reviendrons sur la place de la recherche et le sens de l'évaluation de ces politiques.

---

1 En tant que chargée d'études au sein de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France, nous avons d'abord participé à l'évaluation du volet politique de la ville du contrat de Plan État-Région de 1994-1998 (et en particulier de l'action urbaine de désenclavement). En tant qu'universitaire, nous avons été expert-animatrice de l'instance d'évaluation de la politique de la ville pour la Préfecture de Région et le Conseil Régional de 2001 à 2006 (chargée du rapport en 2007). Depuis 2003, nous avons monté un dispositif de suivi-évaluation sur la résidentialisation d'un quartier parisien pour le compte d'un bailleur social (posture d'Assistance à Maîtrise d'ouvrage), puis conduit plusieurs recherches sur les effets sociaux de la rénovation urbaine, pour le compte du Plan Urbanisme Construction Architecture et pour le compte du Comité d'Évaluation et de Suivi de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine. Nous avons également travaillé avec d'autres chercheurs pour le Fonds d'expérimentation et d'Innovation à la Jeunesse sur le suivi-évaluation d'un dispositif de colocations solidaires mises en place par l'Association de la Fondation Etudiante pour la Ville (AFEV) dans plusieurs quartiers en rénovation urbaine.

## Évaluer une action publique ; une question de normes et de rapport à la connaissance

---

L'évaluation n'est pas exempte de préoccupations gestionnaires et d'un processus de rationalisation des décisions publiques, à partir d'une connaissance des résultats des actions menées. C'est du moins son origine dans les années 1960 aux États-Unis où elle donne lieu à l'énoncé d'un objectif de « rationalité des choix budgétaires », cherchant à mesurer les rapports coûts-avantages et coûts-efficacité d'un programme d'actions. C'est d'ailleurs en partie sous cet angle qu'ont été évaluées les premières opérations de rénovation des années 1960 en France (Roy, 2007). Mais le développement des démarches évaluatives autour de la politique de la ville dans les années 1980<sup>2</sup> et 1990 ainsi que des politiques européennes lui a conféré d'autres dimensions, construisant d'une autre manière le rapport entre science et action.

L'évaluation implique bien la production de connaissances mais au service de l'action, comme d'ailleurs à sa manière le diagnostic, avec, dans les deux cas, une action qui va chercher à définir ou à améliorer un « problème public » (Dewey, 2003). Dans le domaine de la politique de la ville et de la rénovation urbaine, le problème public est posé principalement en termes de « concentration de difficultés » dans certains territoires urbains, d'écarts sociaux entre les quartiers concernés et le reste de la ville et d'effets négatifs de ces concentrations, renforçant les inégalités sociales. L'action dans ce cadre, vise à « lutter contre la dégradation de quartiers situés en général à la périphérie des grandes villes et, à contrer l'exclusion des populations qui y habitent » (cour des comptes, 2002 : 3) et à réduire ces

---

2 Deux rapports ont été importants dans la définition et la diffusion des pratiques d'évaluation dans le champ de la politique de la ville : le rapport Deleau en 1986 et le rapport Viveret en 1989 qui va fixer les dispositifs pour garantir une certaine transparence et objectivité à l'évaluation.

écarts sociaux entre territoires. L'évaluation peut en partie être assimilée à une activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation de données, d'enquêtes, d'entretiens et de diverses informations (Leca, 1993). C'est ce que fait notamment l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles mis en place en 2003 pour produire de la connaissance sur les 751 quartiers concernés et leurs évolutions. Mais cette activité cognitive se caractérise par deux dimensions qui peuvent la distinguer fortement de la production scientifique ordinaire.

### *Une connaissance pour juger des conditions de réussite*

Tout d'abord, ses finalités sont celles de la production d'un jugement sur une action publique et d'un réajustement de cette action au vu des résultats de l'évaluation. Ainsi, l'évaluation n'a pas seulement pour objet « de fournir des connaissances » mais également des « jugements fondés sur cette connaissance » (Conan, 1998 : 53). Cette finalité confère une dimension normative au processus d'évaluation qui doit statuer sur le succès et l'efficacité d'une politique et s'assurer que l'argent public investi a bien servi les objectifs de l'action publique. Elle implique la construction de normes et de critères de « réussite » à l'aune desquels les impacts de l'action vont être évalués. L'évaluation est censée pouvoir argumenter sur la réussite et le bien-fondé d'une action. Dans le domaine de la politique de la ville et de la rénovation urbaine, elle conduit à accorder une place centrale à la mixité sociale comme principe d'action. Elle engage alors un système de valeurs de référence à partir desquelles vont être mesurés les effets, lui conférant une dimension morale. Le chercheur qui s'engage dans ces démarches d'évaluation accepte, plus ou moins explicitement, le cadre, les catégories et les questionnements de l'action publique. L'enjeu de l'évaluation est politique dans la mesure où il s'agit à la fois de s'assurer que les destinataires ont bien bénéficié des mesures et les ont appréciées – d'une sorte de retour sur investissement – et de pouvoir réajuster l'action. Cette dimension prescriptive et performative de l'évaluation oriente la production de connaissance mais elle peut aussi constituer une opportunité pour le chercheur, celle de pouvoir agir

et rétroagir sur l'action et d'amener à la redéfinition des catégories de l'action. À condition toutefois, que la démarche puisse aller jusqu'à cette étape et laisse une marge de manœuvre suffisante.

### *Un chaînage de causalités entre objectifs/moyens/effets*

Les démarches d'évaluation, même si elles peuvent être plurielles, contribuent elles aussi à la dimension normative de l'évaluation et orientent le questionnement. Comment évaluer ? L'évaluation cherche à apprécier « l'impact » d'une action sur un territoire, une population cible ou un système d'acteurs. Autrement dit, elle va éventuellement appliquer des procédures scientifiques mais de manière avant tout à établir, ou servir à établir, des liens de causalité entre une politique publique, un programme et un effet particulier. C'est bien cette logique de chaînage qui a été retenue dans les définitions des textes et guides méthodologiques de l'évaluation dans le champ de la politique de la ville : « L'évaluation a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés » (Décret du 22 janvier 1990). C'est donc une logique de raisonnement assez mécanique et adossée aux questions et catégories de l'action publique. Le plus souvent, les questions d'évaluation vont se décliner en termes de pertinence (les objectifs sont-ils bien adaptés au problème posé ?), de cohérence (les moyens consentis dans la mise en œuvre sont-ils suffisants et adaptés aux objectifs énoncés ?) et d'efficacité et d'efficience (les mesures mises en œuvre ont-elles produit les effets attendus et garanti un « bon » usage des fonds publics ?). Dans cette approche les chercheurs en sciences politiques et les sociologues de l'action publique peuvent aider à l'élaboration d'un « référentiel » de l'évaluation, qui, comme dans la construction des politiques publiques, va se fonder sur des valeurs, des principes d'action et une « théorie du changement social » (Muller, 1995 : 159). Cette construction d'un référentiel passe à la fois par la production de connaissance, de normes et de critères. Dans le cadre de l'évaluation de la politique de la ville du contrat de plan État-Région à

laquelle nous avons participé, le référentiel avait été produit à partir d'une proposition de Daniel Béhar classifiant, à partir de sa connaissance des dynamiques régionales, les territoires concernés au regard du type d'écart à leur environnement (Bravo, 1999). À chaque type de territoire correspondait un principe d'action différent. La proposition de référentiel visait avant tout à voir si les politiques régionales avaient bien pris en compte ces différences territoriales et s'il était possible ensuite de suggérer des adaptations possibles. Reste la manière dont les acteurs se réapproprient ce type de référentiel, qui, en l'occurrence et malgré sa pertinence, n'avait pas conduit à une redéfinition du sens de l'action régionale pour le Contrat de Plan suivant.

### *Évaluation positiviste ou constructiviste*

Ce type d'évaluation basée sur la mesure de causalités, correspond à l'une des deux grandes conceptions de l'évaluation qui font débat parmi les chercheurs en sciences politiques, s'apparentant à une démarche plutôt « positiviste », « expérimentaliste », produisant de la connaissance dite objective sur les effets de l'action. Elle est opposée à une conception plus « constructiviste », prenant davantage en compte « la diversité des situations et le caractère pluriel des situations » (Kessler, Lascoumes, Setbo, Thoenig, 1998 : introduction). « Ces deux paradigmes aux extrémités d'un continuum », le positivisme et le constructivisme correspondent à des postures scientifiques, qui pour le premier renvoie à la distance à l'objet, aux causalités et aux expérimentations, et pour le second, postule que la réalité n'existe pas en soi, mais qu'elle est aussi multiple que le sont les acteurs (Turgeon, 1998 : 196). Elles correspondent à des méthodologies d'évaluation différentes. Jean Turgeon distingue ainsi une évaluation « prêt à porter » et une évaluation « sur mesure ». La première est normative, expérimentale, vérifiant *a posteriori* les effets de l'action et s'appuyant sur une théorie du changement social qu'il faut expliciter pour ensuite pouvoir mesurer l'impact de l'action et passer des résultats au jugement. La seconde ne part pas de questions *a priori*, mais se fonde sur l'écoute des acteurs, sur une construction collective de la connaissance dans laquelle le

participant est le mieux à même d'apprécier les effets de l'action (Turgeon, 1998 : *op. cit.*)

Cette dernière démarche, moins normative, laisse davantage de place à la parole des destinataires ou à une co-construction par l'ensemble des acteurs. Dans les deux approches, les sciences sociales peuvent être mobilisées pour produire des statistiques, construire des indicateurs, formuler de manière rigoureuse le questionnement ou encore conduire des dispositifs d'enquêtes. De plus, les sciences sociales peuvent aider au débat public et contribuer à améliorer l'action. Mais les conceptions plus constructivistes peuvent aussi faire de l'évaluation un apprentissage mutuel, relevant d'une démarche « endo-formative » et « constructive » comme a pu la développer le sociologue M. Conan (Conan, 1998 : *op.cit.*). Le rapport à la science et à la norme n'est pas le même, les méthodologies plus constructivistes misant sur la participation des acteurs et sur leur savoir ordinaire. L'évaluation peut alors devenir un objet de recherche-action intéressant, en particulier pour les sociologues des organisations. Toutefois, en France et dans le cadre des politiques publiques de la ville et de la rénovation urbaine, ces approches restent très minoritaires, pour ne pas dire inexistantes. Et plus l'évaluation s'est institutionnalisée en devenant obligatoire et en étant formatée par diverses instances européennes, nationales et régionales, moins elle a été innovante. De ce point de vue, la Loi Organique relative aux Lois de Finances de 2001 et la Révision Générale des Politiques Publiques, remplacée plus récemment par la Modernisation de l'Action Publique, en instaurant des mesures de performance, aurait plutôt eu tendance à ramener l'évaluation à des logiques gestionnaires proches de la Rationalisation des Choix Budgétaires évoquée précédemment.

### **Postures et implications de chercheurs dans les processus d'évaluation**

Malgré les liens et intérêts réciproques entre recherche et évaluation, l'université française s'est peu impliquée et reste peu

associée à l'évaluation de la politique de la ville et du dernier programme de rénovation urbaine, contrairement à ce qui a pu se passer au Royaume-Uni dans le cadre du programme *New Deal for Communities* (Lawless, 2014) ou aux États-Unis, autour du programme *Moving To opportunity* (Goering, Feins, 2003). Les contextes, comme le rapport entre recherche et action, au croisement desquels se situe l'évaluation, sont sans doute différents. En France, la recherche académique a eu tendance à adopter une posture de réserve à la fois par rapport à ces politiques sociales territoriales, jugées trop complexes et difficiles à comprendre, et par rapport à l'évaluation. Les chercheurs, et en particulier les sociologues, peuvent se retrouver dans trois types de posture par rapport aux quartiers populaires et aux politiques concernés, qui vont de la distance à la proximité avec l'action et l'évaluation. Ces postures ne sont pas propres au champ de l'évaluation ou/et de la politique de la ville mais renvoient plus largement aux approches et aux métiers du sociologue. Elles n'en façonnent pas moins la production de la connaissance et de l'évaluation dans ce champ de la politique de la ville et de la rénovation urbaine.

### *Trois postures : de la distance à l'assistance à maîtrise d'ouvrage*

Jusqu'à une période récente, les chercheurs académiques étaient assez peu intéressés par ces quartiers et ces politiques, qui relevaient de différents champs de la sociologie. On peut identifier trois postures ; celle d'une distance de réserve par rapport à l'action du « sociologue-savant », celle de la critique sociale des catégories et du sens de l'action, et celle de « l'ingénieur-social », de l'expertise.

C'est principalement au travers de la sociologie de la délinquance, du travail ou de la stratification sociale que les recherches sur les quartiers populaires des années 1980 vont se développer. Dans ce cadre, la connaissance produite porte sur les populations qui vivent dans ces quartiers, sur leurs évolutions et les rapports sociaux, avant tout analysés comme révélateurs de processus sociaux plus larges, tels que la vulnérabilité de la classe ouvrière, l'exclusion ou encore la discrimination. Ce ne sont pas les politiques qui intéressent

ces sociologues, ni même les espaces résidentiels concernés, mais avant tout ce qu'ils reflètent du changement social<sup>3</sup>. Ces sociologues prennent leurs distances à la fois par rapport aux approches spatialistes et par rapport à l'action. Les politistes, quant à eux, ont surtout analysé ces politiques là encore dans un cadre plus large de transformation de l'État ou d'évolutions de la gouvernance urbaine<sup>4</sup>. Cette première posture reflète assez bien celle d'une grande partie de la sociologie. L'inscription des travaux dans des champs disciplinaires et théoriques, dans des questionnements plus larges, permet de construire une plus grande distance scientifique avec les systèmes d'action et les effets évalués. La connaissance produite peut alimenter les théories du changement social qui sont réactivées à travers l'évaluation, mais elle n'est pas directement en lien avec l'action et reste en retrait du processus d'évaluation.

La seconde posture est aussi assez classique et représentative, cette fois, d'une sociologie critique proche « du dévoilement » (Corcuff, 2002), d'une forme de dénonciation des catégories et du sens de l'action. Cette posture critique va analyser les politiques publiques de rénovation urbaine avant tout comme l'expression d'un rapport de domination imposant des normes aux habitants de ces quartiers<sup>5</sup>. Les sociologues politiques vont plutôt revenir sur les catégories de l'action que sont la mixité, le ghetto et dénoncer les euphémismes ou dévoiler le sens caché des politiques menées, en lien avec d'autres évolutions du champ

3 Nous ne rendons pas compte ici de l'exhaustivité de ces recherches mais on peut citer des chercheurs assez illustratifs de cette approche comme Stéphane Beaud et Michel Pialoux, Didier Lapeyronnie, Didier Fassin, ou encore Robert Castel.

4 On peut faire référence ici aux articles de Patrick Le Galès ou de Dominique Dammame et Bruno Jobert.

5 On peut citer ici les travaux de Sylvie Tissot sur la politique de la ville, d'Anne Clerval sur la gentrification ou de Pierre Gilbert sur la rénovation urbaine et les classes populaires (thèse).

des politiques publiques<sup>6</sup>. Cette posture peut conduire les sociologues à adopter un engagement fort dans l'appui à des formes de contestation ou de contre-pouvoir<sup>7</sup>. Mais d'une part, elle implique de fait une mise à distance critique des catégories de l'action, souvent analysées comme des idéologies, et donc de distance à l'évaluation. D'autre part, participant d'un travail de déconstruction scientifique qui est le propre de la sociologie, cette posture ne facilite pas les liens avec les pouvoirs et acteurs publics et la co-production de démarches expérimentales et pragmatiques.

La troisième posture est plus directement liée à l'action. C'est celle qu'adoptent des sociologues qui vont répondre à la commande publique en se situant ainsi entre la recherche et l'expertise. Appartenant à des bureaux d'études (Act, Cerfise, Acadie, IAU...) ou à des départements au sein d'organismes de recherche (CSTB), ils n'ont pas forcément le même rapport aux catégories de l'action publique, même s'ils peuvent les déconstruire à leur manière. Le lien avec les acteurs est celui du conseil, de l'assistance, de l'accompagnement des démarches d'évaluation. La distanciation est plus complexe dans ce type de posture qui relève d'un rapport marchand entre un prestataire (ces experts-chercheurs) et les commanditaires de l'évaluation, instaurant une situation de plus grande dépendance. La position est celle d'une relation de service à l'action et la marge de manœuvre pour réinterroger le sens de ces politiques, s'avère plus étroite et délicate.

Comment ces postures structurent-elles le champ et les formes de connaissance et d'évaluation produites ?

### *Une évaluation de moins en moins distanciée et indépendante*

Les chercheurs académiques sont de moins en moins associés à l'évaluation des

6 On pense notamment aux travaux de Renaud Epstein et Thomas Kirsbaum et Jacques Chevalier ou encore Jacques Donzelot et Philippe Estèbe sur la rénovation et la politique de la ville.

7 Le rapport de Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache sur la concertation dans la politique de la ville paru en 2013 en est un exemple.

politiques de la ville et de la rénovation urbaine. Renaud Epstein montre comment la forte implication de cette recherche dans les années 1990 autour du Commissariat au Plan et à travers les instances de la politique de la ville a conduit à une rupture et à la production de deux rapports d'évaluation différents, celui des acteurs politiques et celui des chercheurs qui souhaitaient pouvoir garder une distance critique (Epstein, *op. cit.*). Les universitaires restent toutefois associés de trois manières ; sollicités comme médiateurs, animateurs, rapporteurs, ils peuvent suivre et garantir une certaine scientificité et indépendance du processus d'évaluation ; produisant de la connaissance sur les dynamiques territoriales, ils peuvent aider, par leur observation, à formuler des questions d'évaluation ; enfin, mobilisés autour des résultats produits par l'action, ils peuvent contribuer au débat et à la réflexivité. Mais on est loin de la co-production université-décideurs, sur le long terme, depuis le début jusqu'à la fin du programme et avec une réflexion sur les instruments et critères, comme on peut la trouver au Royaume-Uni ou en Allemagne.

De fait, les rapports comptables ou politiques (rapport de la cour des comptes ou du comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale<sup>8</sup>) tiennent lieu d'évaluations et ont un fort retentissement médiatique. Or, leurs conclusions sont assez semblables et stables depuis une vingtaine d'années, faisant de la complexité, de l'empilement des procédures et du flou de l'action, les facteurs explicatifs d'une inefficacité de ces politiques. Quant à l'évaluation dans le cadre de commandes, elle est de plus en plus pratiquée et produite par des spécialistes de ces politiques, qui en ont suivi les évolutions et sont impliqués dans ces milieux. C'est bien le paradigme positiviste, expérimental et causal qui domine ces pratiques, en référence aux textes officiels et sous l'effet d'une sorte de diffusion de cette démarche dans le champ de la politique de la ville. On peut toutefois distinguer deux types de productions, plus ou moins standardisées. De grands bureaux d'études, plutôt spécialisés dans le management et la gestion des politiques publiques, notamment européennes, développent des méthodologies assez co-

8 Voir références dans la bibliographie.

difiées et reproductibles quel que soit le commanditaire (Ernst & Jung par exemple). D'autres, plus artisanaux et ayant des profils plus hybrides « d'experts-chercheurs », vont s'ajuster davantage aux contextes locaux, en défendant parfois un type d'évaluation plus constructiviste et plus co-produite (CSTB, ACT...).

Ce panorama trop rapide pose question par rapport à l'intérêt de l'évaluation et ses liens avec la recherche. Le retrait des universitaires et la méfiance de la part des acteurs à l'égard d'une approche trop critique ont conduit à ce que l'évaluation soit faite par des experts et experts-chercheurs, spécialistes de ces politiques. Or La plupart ont participé à la fabrique de ces politiques publiques et sont donc à la fois dans des positions ambiguës de conseils auprès des acteurs, d'aide à la décision, devenant ainsi évaluateurs d'actions qu'ils ont contribué à mettre en œuvre. Même si leur démarche peut relever d'une rigueur scientifique à travers les outils et méthodes mis en place et être source d'innovation, cette double position d'acteur et d'évaluateur soulève de façon aiguë, d'une part la question de l'indépendance de l'évaluation, d'autre part celle de la distanciation par rapport aux catégories de l'action. De plus, pris dans un rapport utilitaire à la commande, ils ne sont pas à même de développer des instruments de suivi sur un temps long comme pourraient le faire des laboratoires de recherche.

La critique sociale reste la position dominante du champ académique, alimentant des débats entre chercheurs mais sans grande capacité d'interpellation de l'action publique... Faute d'avoir vraiment mis en place des protocoles d'évaluation comparatifs (groupes et quartiers témoins), sur le long terme (suivi de cohortes) et cherchant à répondre à des questions d'évaluation, la recherche critique française sur la rénovation urbaine des dix dernières années se fonde sur des travaux monographiques dont la portée générale peut toujours être discutée (Deboulet, Lelévrier : 2014). Elle se trouve alors amenée à fonder ces critiques sur les résultats des recherches empiriques américaines, comme celles du programme MTO (Moving To Opportunity) par exemple, pour invalider les effets de quartier ou remettre en cause la mixité sociale (Bacque, Fol, 2006). Or, les

contextes socio-économiques et urbains comme les systèmes d'action qui sont aujourd'hui l'objet de ces expérimentations sont très différents des « nôtres », rendant la comparaison difficile, voire peu pertinente. Il ne s'agit pas ici de faire l'apologie des démarches anglo-saxonnes et de la manière dont les universités participent à l'évaluation de l'action. Cette approche pragmatique a d'autres limites, dont justement celle d'une distance beaucoup moins grande aux catégories de l'action. De plus, le gouvernement anglais n'a pas plus tenu compte des résultats de l'évaluation du programme *New Deal for Communities* que le gouvernement français, ce qui fait dire à R. Epstein que « l'impératif évaluatif réaffirmé au sujet des politiques dirigées vers les quartiers populaires renvoie probablement plus à des enjeux de légitimation politique que d'amélioration de l'action publique » (Epstein, 2014 : 289). Faut-il pour autant renoncer à favoriser des dispositifs de rapprochement entre l'action publique et la recherche autour de l'évaluation ?

### Quelques réflexions à partir de l'expérience de recherches évaluatives

---

L'ambition politique et les conséquences sociales du Programme National de Rénovation Urbaine mis en place en 2003 par le gouvernement français justifiaient à la fois le développement de recherches et la mise en place d'un dispositif original d'évaluation : déplacements contraints de plus de 140 000 ménages concernés par les démolitions de logements sociaux, nouvelle offre résidentielle de logements sociaux et privés neufs, recompositions urbaines et sociales de ces quartiers populaires... Toutefois, les questions posées par l'action publique et celles posées par les chercheurs ne sont pas tout à fait les mêmes. Des deux côtés, c'est bien le changement social produit par la transformation spatiale et résidentielle des quartiers populaires qui interroge. Mais pour les pouvoirs publics, il s'agit de voir dans quelle mesure les démolitions-reconstructions et le réaménagement des espaces vont « dé-stigmatiser » ces quartiers et favoriser un peuplement plus diversifié,

plus mixte, par l'arrivée de classes moyennes et de propriétaires, considérés comme porteurs de capital social et contribuant à plus de cohésion sociale, ce dont l'expression « casser les ghettos » rend compte ; du côté des chercheurs, la rénovation urbaine évoque surtout les risques de voir se reproduire le traumatisme de la rénovation urbaine des années 1960, « chassant les pauvres » en imposant à ces populations des quartiers populaires un déplacement résidentiel en périphérie, porteur de déstructuration des liens sociaux tandis que les espaces libérés sont gentrifiés par des classes moyennes et supérieures.

En dehors des recherches « autonomes » menées dans le cadre de thèses ou de programmes propres aux universités, on peut identifier trois lieux de production de recherches et d'études à visée évaluative pour une partie d'entre eux ; le Plan Urbanisme Construction et Architecture, du Ministère de l'Écologie, structure traditionnelle de développement de recherches ; les instances régionales, que ce soit des collectivités comme la Région Ile-de-France à travers des programmes associant des chercheurs et des associations citoyennes comme le Partenariat institutions-Citoyens pour la recherche et l'Innovation (PICRI), ou la Direction Régionale d'Équipement d'Ile-de-France ; enfin, une structure *ad hoc*, créée en 2004 dans le cadre de la loi sur la rénovation urbaine de 2003, le Comité d'Évaluation et de Suivi de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.

### *Une position hybride de chercheur impliqué dans des dispositifs à visée évaluative*

Nous avons surtout été impliqués dans des recherches pour le PUCA et pour le CES de l'ANRU. Les pouvoirs publics et commanditaires de recherches – Plan Urbanisme Construction et Architecture (PUCA) du Ministère de l'Écologie, Délégation interministérielle à la Ville (DIV), Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France (DREIF) – se retrouvent sur des préoccupations communes au début du programme, axées sur les effets des démolitions sur les parcours résidentiels des populations. Au croisement entre recherche et action, les questions pour

ces commanditaires étaient alors à la fois d'apprécier les risques d'un déplacement et d'un traumatisme des populations mais aussi de voir dans quelle mesure le programme de rénovation urbaine, en encadrant le relogement et en proposant des logements neufs (50 % de la production du logement social, devant servir au relogement), pouvait offrir des opportunités d'amélioration résidentielle. Notre position allait au-delà d'une réponse à une commande dans la mesure où nous avons co-produit, avec le PUCA, un cadre de recherche sur les trajectoires résidentielles qui a orienté les quatre monographies produites par différents chercheurs et bureaux d'études et où nous avons été mandatés pour la synthèse des travaux menés par les trois structures (Lelévrier, 2008). Sans être des travaux d'évaluation, ces recherches ont donné lieu à publications et contribué au débat sur les effets de ces politiques sur les trajectoires des populations, et pas seulement sur les quartiers eux-mêmes (Phuong, 2008). Il est intéressant de voir comment ces résultats ont été ré-interprétés par les pouvoirs publics et les bailleurs sociaux. Les tendances des relogements montraient des effets à la fois inverses de ceux attendus par l'action et inverses de ceux produits par la rénovation urbaine des années 1960 : pas de dispersion mais des re-concentrations très majoritaires dans les mêmes communes ; des déplacements de proximité, d'un immeuble à l'autre, des populations les plus modestes et des personnes âgées ; des départs spontanés d'environ 15 % des habitants concernés, plutôt les plus aisés... Les décideurs publics sont restés, du moins au début du programme, circonspects sur ces résultats, en arguant qu'ils concernaient surtout des opérations anciennes, antérieures au programme de rénovation urbaine (choisies justement pour cette raison). Quant aux analyses que nous avons menées avec d'autres sur les effets différenciés des relogements sur les trajectoires, une partie sera reprise pour alimenter l'idée d'un parcours résidentiel positif, promotionnel même s'il concerne surtout les jeunes ménages actifs qui obtiennent un logement autonome.

Le Comité d'Évaluation et de Suivi de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine

mis en place en 2004, va lancer, surtout à partir de 2008/2009, un ensemble de travaux à visée évaluative. Cette structure a suscité beaucoup de débats à la fois sur son indépendance par rapport à l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine et sur la portée véritablement évaluative des travaux menés. Même s'il y a eu de nombreux allers-retours entre ces prestataires et le CES de l'ANRU, ce programme n'a certes pas vraiment été construit autour d'un « référentiel d'évaluation appuyé sur la reconstitution de la théorie d'action de ce programme » (Epstein, 2014 : 287). Les travaux répondaient plutôt à une commande sur des questions thématiques reprenant les grandes catégories d'actions de la rénovation urbaine : la mixité et la diversification de l'habitat, la mixité fonctionnelle, l'école, l'articulation urbain et social... (Allen, 2014). Les prestataires ont été surtout des « experts-chercheurs », spécialistes de la politique de la ville<sup>9</sup>. Nous avons contribué à une des études, portant sur la mixité et la diversification de l'habitat, mais dans le cadre d'un protocole un peu particulier puisque le CES de l'ANRU et le PUCA se sont associés, au moins au départ, pour appeler à une collaboration avec un laboratoire de recherche. L'idée était de pouvoir développer une approche plus qualitative et approfondie des effets de la diversification de l'habitat. Portant sur l'ensemble des mobilités, y compris celles des occupants des logements neufs et les mobilités ordinaires du parc social de ces quartiers, ces travaux vont confirmer sur une vingtaine de sites les résultats des recherches précédentes relatifs au maintien des ménages dans leur commune d'origine et montrer comment les mobilités ordinaires structurent le peuplement. Elles vont contribuer à nouveau à remettre en cause l'objectif de mixité sociale et à mettre en exergue les perspectives résidentielles de promotion interne ouvertes par la rénovation (Bourdon, Noyé, Fayman, Lelevrier, 2012). Là encore, nous allons surtout continuer à explorer

9 Pour une histoire et réflexion autour de cette expérience et du rôle du CES, nous renvoyons aux contributions de Barbara Allen et de Christophe Noyé dans l'ouvrage *Regards croisés sur l'évaluation de la rénovation urbaine du CES de l'ANRU* publié en 2014 à la Documentation Française.

nos propres questions de recherche, cette fois autour des effets de ces recompositions sociales sur les rapports au quartier. Le volet plus qualitatif que nous développons sur les trajectoires et les rapports au quartier de quatre-vingt occupants des logements neufs dans trois sites – qui sera d'ailleurs publié par le PUCA – montre comment des ménages « familiaux » du quartier s'ancrent là tout en se mettant à distance de « la cité » (Lelévrier, 2014).

La position que nous avons occupée dans le cadre de ces travaux est un peu hybride. Nous n'étions en effet ni « médiateur-animateur » d'un dispositif ou d'une instance d'évaluation, ni vraiment « expert-chercheur » ; les premiers travaux ont été co-définis suite à des échanges autour des questions de trajectoires, et nous étions impliqués dans les seconds pour notre regard d'universitaire. De plus, si les questions posées dans ces recherches n'étaient pas sans lien avec l'action, l'entrée retenue – celle des trajectoires longues des habitants comme manière de saisir les interactions entre relogeurs et relogés – et les rapports au quartier était bien celle de nos recherches antérieures. Avoir été impliquée dans ces différents travaux en lien avec l'action publique a facilité l'accès au terrain et aux données tout en rendant plus difficile la distanciation par rapport aux catégories de l'action publique.

De manière plus générale, la production de recherches dans le cadre d'appels d'offre de recherche du PUCA n'a pas constitué à proprement parler une évaluation de la politique, même si l'ensemble des travaux menés a néanmoins contribué au dialogue entre recherche et action publique. La mise en place du CES de l'ANRU reste une innovation intéressante de la loi sur la rénovation urbaine. L'évaluation a été plus positiviste que constructiviste et endo-formative, s'inscrivant pleinement dans l'approche objectifs/moyens/effets, interrogeant les effets à partir des catégories de l'action publique. Le CES a permis de produire des résultats d'études tout-à-fait éclairants et publicisés sur les processus à l'œuvre, tout en interpellant les pouvoirs publics dans ses rapports (CES, 2013). Ces travaux n'en sont pas restés à des analyses de discours et d'intentions mais ont suivi

la mise en œuvre et ouvert le débat. Cette expérimentation soulève néanmoins, outre la question lancinante de son impact sur les orientations de l'action, celle de l'indépendance entre acteurs et évaluateurs. Presque tous les prestataires qui ont réalisé les études ont joué dans le même temps un rôle de conseil auprès des acteurs. Très peu de chercheurs universitaires ont été de fait associés aux travaux du CES, comme d'ailleurs au regard réflexif porté sur cette évaluation en 2014, confié aux chercheurs-experts qui avaient mené ou ont été impliqués dans les études, participant d'une légitimation de l'action (Allen, Peigney : 2014). Ces « regards croisés sur l'évaluation » semblent entériner une sorte de dialogue impossible entre la recherche critique, l'action et l'évaluation, tout en interrogeant à nouveau sur la distanciation par rapport aux catégories de l'action. Si l'universitaire peut occuper cette position d'indépendance par rapport à l'action, ces retours sur les catégories de l'action, et donc sur sa pertinence, peuvent déranger.

Pourtant, l'analyse du changement social lié à cette action nécessiterait des protocoles d'observation de cohortes, de quartiers-témoins sur une temporalité longue, qui, s'ils n'auraient sans doute pas plus d'effets sur l'action elle-même, l'interrogerait de manière très différente. L'ensemble des réflexions sur la mobilité produites par ces travaux et d'autres, depuis une dizaine d'années, remet en effet en question le sens de l'évaluation et, *in fine*, celui de l'action territorialisée. Les mobilités contribuent à la paupérisation des territoires tout en empêchant une véritable évaluation des effets sur les populations. Outre que les effets sont différenciés selon les trajectoires dans lesquelles ils s'inscrivent, plus les effets de l'action sont positifs pour les populations, plus ils « risquent » de se traduire par un départ des plus mobiles, et donc un renforcement de la paupérisation des territoires. Or, l'évaluation de ces politiques et la construction des causalités, en questionnant la réduction des écarts territoriaux, passe à côté de son objet, tout en vouant cette pratique à une impasse (Lelévrier, 2014).

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Allen B. Peigney F., 2014, *Regards croisés sur l'évaluation de la rénovation urbaine*, CES de l'ANRU, Paris, La Documentation Française.
- Allen B., 2014, « À quoi sert la rénovation urbaine ? » *Regards croisés sur l'évaluation de la rénovation urbaine*, CES de l'ANRU, Paris, La Documentation Française, p. 21-76.
- Bacque M.H., Mechmache M., 2013, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville, ça ne se fera plus sans nous*, Rapport au Ministre délégué chargé de la ville.
- Bacqué M-H., Fol S., 2006, « Effets de quartier, enjeux scientifiques et politiques de l'importation d'une controverse », in Authier J-Y., Bacque M-H., Guérin-Pace F. (dir.), *Le quartier*, la découverte, p. 181-193.
- Beaud S., Pialoux M., 2003, *Violences urbaines, violence sociale, genèse des nouvelles classes dangereuses*, Fayard.
- Béhar D., Estèbe P., 1999, « Recherche et politique de la ville : entre énonciation et dénonciation », *Annales de la recherche urbaine*, n°64.
- Béhar, D., 1997, « La politique de la ville mérite-t-elle d'être évaluée ? » *Urbanisme*, n°297, novembre-décembre.
- Bourdon D., Noye C., Fayman S., Lelévrier C., 2012, *La rénovation urbaine : pour qui ? Contributions à l'analyse des mobilités résidentielles*, Ces de l'ANRU, la Documentation Française.
- Bravo J., 1999, *Rapport final de l'instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France*, Préfecture de Région/Conseil Régional.
- CES de l'ANRU, 2014, *Regards croisés sur l'évaluation de la rénovation urbaine*, Paris : La Documentation Française.

- Conan M., 1998, *L'évaluation constructive, Théories, principes et éléments de méthode*, La Tour d'Aigues, Paris, Editions de L'Aube.
- CES de l'ANRU, 2013, *Changeons de regard sur les quartiers. Vers de nouvelles exigences pour la rénovation urbaine*. Rapport, janvier.
- Cour des Comptes, 2012, *La politique de la ville, une décennie de réformes*, rapport, Paris.
- Cour des Comptes, 2002, rapport particulier sur la politique de la ville, Paris : cour des comptes.
- Corcuff P., 2002, « Sociologie et engagement : nouvelles pistes épistémologiques dans l'après-1995 », Lahire, B. *À quoi sert la sociologie ?*, Paris, la Découverte, p. 175-194.
- Deboulet A., Lelévrier C., 2014, « Introduction : la rénovation urbaine sous le regard des chercheurs », Deboulet A., Lelévrier C. (dir.) *Rénovations urbaines en Europe* Rennes, PUR, p. 11-30.
- Dewey J., 2003, 1<sup>ère</sup> ed. 1927, *Le public et ses problèmes*, Paris, Farago, Ed. Léo Scheer.
- Elias N., 1993, *Engagement et distanciation. Contributions à la sociologie de la connaissance* (1<sup>re</sup> ed.1983), trad. franç., Fayard, Paris.
- Epstein R., 2009, « À quoi sert l'évaluation ? Les leçons de la politique de la ville », *Tracés*, 3, p.187-197.
- Epstein R., 2014, « La rénovation urbaine est-elle évaluable, introduction », Deboulet, A., Lelévrier, C. (dir.) *Rénovations urbaines en Europe*, Rennes : PUR, p. 285-289.
- Goulard F., Pupponi F., 2010, *La république impuissante*, rapport, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés, Paris : Assemblée nationale, n°2853.
- Goering J., Feins D.J. (eds), 2003, *Choosing a better life ? Evaluating the Moving to Opportunity experiment*, New York : Urban Institute Press, ISBN 0-87766-6.
- Kessler M-C., Lascoumes P., Setbon M., Thoenig J-C., 1998, *Évaluation des politiques publiques*, Paris : L'Harmattan.
- Lawless P., 2014, « Régénération urbaine des quartiers, un bilan du programme New Deal for Communities en Angleterre », Deboulet A., Lelévrier C. (dir.) *Rénovations urbaines en Europe*, Rennes : PUR, p.3 39-348.
- Lelévrier C., 2014, « Effets de territoires, effets de trajectoires », Deboulet, A., Lelévrier, C. (dir.) *Rénovations urbaines en Europe* Rennes : PUR, p. 11-30.p.327-338.
- Lelévrier C., 2014, *Diversification de l'habitat et mixité sociale, Trajectoires et rapport au quartier des nouveaux arrivants*, coll. recherche, PUCA.
- Lelévrier C., 2008, *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain, synthèse de travaux menés entre 2004 et 2007*, PUCA/DIV/DREIF.
- Muller P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Faure A., Pollet G., Warin P., *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, L'harmattan, Paris, pp. 153-179.
- Perret B., 2001, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, coll. Repères.
- Phuong M.H. (coord.), 2008, *Démolitions-reconstructions et trajectoires résidentielles des ménages-État des savoirs et perspectives d'action*, Paris : PUCA.
- Roy E., 2007, *L'évaluation des politiques publiques, vers une nouvelle intelligence de l'espace urbain*, thèse de doctorat en urbanisme et aménagement de l'espace, IUP, Université Paris Est Créteil, 588 p.

Turgeon J., 1998, « Le Programme d'Action Communautaire pour les Enfants (PACE), nouvelle tendances dans l'évaluation des politiques publiques au Canada », p.195-220.

Viveret P., 1989, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, rapport au Premier Ministre, Paris : La Documentation Française.



## L'importance des approches a-sociologiques en évaluation des politiques publiques

**Laurence Ould Ferhat**

*Docteure en sociologie et ingénieure territoriale, chargée  
de mission « Évaluation des politiques publiques »  
au conseil régional d'Ile-de-France,  
Membre associée du laboratoire Printemps  
(Université Versailles-Saint-Quentin)*

### Introduction

« (...) Il n'est pas inutile de rappeler les espoirs qu'avait fait naître l'émergence de l'évaluation des politiques publiques chez de nombreux chercheurs il y a quelques années.

*Cette pratique située au croisement de la recherche et de l'action publique apparaissait alors comme une opportunité pour les sciences sociales, lesquelles allaient être à même de faire la preuve de leur utilité sociale, en éclairant le débat public et en contribuant à améliorer l'efficacité des politiques publiques ».*

**T**els sont les propos introductifs tenus par Renaud Epstein dans son article : « À quoi sert l'évaluation des politiques publiques ? Les leçons de la politique de la ville » (Epstein, 2009), qui traite de la tentative, décevante, d'impliquer la recherche en sciences sociales dans la conduite des affaires publiques, dans une période d'expansion de l'évaluation (de la fin des années 1980 au début des années 2000). Sa conclusion, en demi-teinte, est que la rencontre entre recherche et action publique n'a pas rempli ses promesses heuristiques même si elle a eu des effets indirects sur l'insti-

tutionnalisation du champ de l'évaluation des politiques publiques et l'empowerment des acteurs de la mise en œuvre. Au final, ajoute Renaud Epstein, ce sont les cabinets de consultant, à partir d'une spécialisation sectorielle (en conseil initialement), qui ont progressivement remplacé les chercheurs dans la conquête des marchés émergents d'évaluation. On peut même dire, au-delà, que face à la montée de la consultance en évaluation des politiques publiques, le milieu universitaire s'est « académisé », au sens où il a adopté une posture de déconstruction radicale inintelligible pour les profanes. En ce sens, les universitaires ont développé une vision critique de l'évaluation, comme vecteur de diffusion de l'idéologie gestionnaire via le Nouveau Management Public, et avènement d'une nouvelle philosophie de gouvernement (Amado, Enriquez, 2009), (Zarka, 2009) (Balandier, 2010) (Duran, 2010), (Del Rey, 2013). Paradoxalement, ce discours théorique critique cohabite avec un discours pragmatique réhabilitant l'évaluation comme un débouché professionnel naturel pour les étudiants de Master Professionnel, et renonçant opportunément au sens critique, faute de connaissance de ce qu'est l'évaluation comme activité professionnelle.

[Retour sommaire](#)

Comment s'articulent aujourd'hui la recherche en sociologie et l'évaluation des politiques publiques locales ? L'évaluation des politiques publiques peut-elle être considérée comme une application possible de la sociologie, ou doit-elle rester un objet de recherche pour les sociologues ? En écho aux travaux de Renaud Epstein, notre propos traite du « rendez-vous manqué » entre les sciences sociales et les administrations publiques décentralisées, considéré à travers le prisme, d'abord d'une expérience de sociologue praticienne, puis d'une expérience de chargée de mission en évaluation des politiques publiques dans des administrations publiques. Nous occupons en effet depuis 2005 des fonctions d'expertise publique dans deux importantes collectivités territoriales franciliennes, le Conseil Général de la Seine-Saint-Denis et le Conseil Régional d'Ile-de-France<sup>1</sup>. Cette position professionnelle nous permet de donner à voir, de l'intérieur et dans ses pratiques professionnelles ordinaires, le métier d'évaluateur, tout en l'interprétant avec une grille de lecture sociologique et réflexive.

La thèse défendue ici est celle du caractère a-sociologique des évaluations de politiques publiques (EPP) de niveau local, telles que dominées par la pratique consultante. Ce qui ne signifie pas qu'elles soient anti-sociologiques, mais plutôt indifférentes à l'épistémologie des sciences sociales et en particulier à la rupture épistémologique avec le sens commun, celle qui permet la déconstruction sociologique de la réalité. Le crédit octroyé à l'évaluation comme discipline savante (objective, impartiale, rigoureuse...) ne le serait que par un vernis scientifique couplé à une certaine dose de mauvaise foi, apposé sur un discours d'expertise et de conseil, néanmoins utile aux décideurs publics dans un registre plus pragmatique que strictement cognitif.

---

1 Il existe peu de postes d'évaluateurs intégrés dans les collectivités locales (essentiellement les Régions, les Départements et quelques grandes villes ou communautés d'agglomération) ; la plupart des études évaluatives étant sous-traitées à des cabinets d'étude dans le cadre de marchés publics de prestation intellectuelle. Il y existe, à notre connaissance, encore moins de postes estampillés « sociologue ».

Pour comprendre les espoirs et les attentes placées dans l'évaluation des politiques publiques, il est nécessaire de revenir sur le contexte d'émergence d'une expertise institutionnelle en sciences sociales dans les collectivités territoriales. Cette attirance envers l'évaluation proviendrait à la fois de la nouvelle rationalité publique basée sur le gouvernement par la preuve, et du « souci de soi » des administrations publiques, mis en avant par Philippe Bezes à propos de la modernisation de l'État (Bezes, 2009) (première partie). Si l'attente repose sur un « besoin de connaissance publique des affaires publiques », un rappel de ce qu'est l'évaluation des politiques publiques et de son rapport paradoxal à la vérité scientifique – dès lors qu'il y a engagement dans l'action – permet d'envisager le fossé qui existe *a priori* avec le métier de sociologue, qui est de décrire la société telle qu'elle est et non telle qu'elle devrait être. Seront examinés les freins épistémologiques à une sociologie appliquée à l'évaluation des politiques publiques et la manière dont la sociologie peut être ou non mobilisée en pratique par l'action publique (deuxième partie).

## **Évaluation des politiques publiques et modernisation de l'action publique**

---

### *La montée en puissance de l'évaluation des politiques publiques dans un contexte territorial emmêlé*

Les administrations territoriales ont connu une montée en puissance de leurs compétences et une forte croissance de leurs effectifs lors des deux décentralisations de 1982-83 et de 2003-2004. Elles entrent dans l'acte III de la décentralisation qui redistribue les compétences avec l'entrée d'un nouvel acteur, les métropoles. Cette évolution vers le local et le territoire s'est justifiée par la volonté d'un rapprochement avec l'usager, pour un travail public en proximité. Elle s'inscrit dans une transformation du paysage général de l'action publique avec le passage du modèle wébérien d'État bureaucratique qui garantit l'égalité par l'impartialité et l'impersonnalité du traitement des dossiers à un État plus proche des populations, qui

place les usagers au centre et personnalise la relation de service (du contact direct au guichet à la relation clinique) pour s'ajuster au mieux à la pluralité des situations (Weller, 2010).

D'administrations gestionnaires de prestations financières encadrées par les autorités centrales, les collectivités locales sont devenues des administrations de projet. Elles apportent leur propre touche aux politiques obligatoires et s'emparent d'elles-mêmes des grands problèmes sociaux où elles secondent l'État par des actions autonomes, fondées sur des moyens réglementaires variés, en vertu de la clause générale de compétence. Outillées par les pratiques de « Benchmark », les collectivités rivalisent d'inventivité pour monter des programmes originaux d'aides « matérielles » basées sur des versements financiers (allocations de solidarités, subventions aux associations, ingénierie financière pour les entreprises...), ou bien « immatérielles » basées sur de la présence et de l'accompagnement sous forme d'actions collectives ou de suivi individuel (action éducative, prévention, information, sensibilisation, formation, conseil, mise en réseau ...); ces dernières se développant au détriment des premières qui sont toujours suspectées de favoriser un « effet guichet » ou « effet d'aubaine ».

Dans le domaine du développement économique que nous connaissons bien<sup>2</sup>, plus que les autres soumis au millefeuille territorial, l'instruction et le paiement des aides aux entreprises peuvent être conduits en direct ou délégués à des structures intermédiaires de gestion et de coordination, privées ou publiques, parfois créées de toute pièce. Ces dernières captent une partie du budget de l'aide pour leur propre fonctionnement. La gestion déléguée a pour avantage d'organiser des solidarités organiques entre les administrations et leurs partenaires locaux (associations de développement local, Groupements d'intérêt

<sup>2</sup> Nous co-animons, avec Virginie Besrest de Quadrant Conseil, le groupe de travail (agents /consultants) de la Société Française de l'Évaluation (SFE) sur l'évaluation des politiques de développement économique, dont nous sommes membre depuis 2011. Journée d'étude du 8 juillet 2014 : [http://www.sfe-asso.fr/sfe-évaluation.php?menu\\_id=1140](http://www.sfe-asso.fr/sfe-évaluation.php?menu_id=1140)

public, chambres consulaires, opérateurs privés, organismes associés...). Cette gouvernance à distance a pour inconvénient une certaine opacité du système d'acteurs, un éloignement d'avec les bénéficiaires finaux, et une difficulté à collecter des données de suivi de l'activité et à contrôler le service fait. Ces aides intermédiées aiguisent la suspicion des donneurs d'ordre publics quant à leur bonne gestion, leur suffisante visibilité, et fournissent de nouveaux sujets d'évaluation.

C'est dans ce paysage pluri-institutionnel confus et souvent dissonant, avec un bénéficiaire censé être placé au cœur, qu'est convoquée l'évaluation des politiques publiques. Et ce en tant que forme d'expertise inspirée des sciences sociales, chargée de rendre compte de la juste définition des programmes par rapport au problème social à résoudre (pertinence des objectifs, cohérence des ressources), de la bonne administration des programmes publics (efficacité de la mise en œuvre), ainsi que des répercussions de l'intervention publique sur les bénéficiaires (mesure d'effet) et plus largement sur la société en termes d'utilité sociale (mesure d'impact). L'évaluation a connu une trajectoire nationale chaotique depuis une trentaine d'année du fait des conjonctures politiques. Elle s'est vue relancée par le gouvernement socialiste fin 2012 grâce à la Modernisation de l'Action Publique (MAP) qui a remplacé la Révision Générale des Politiques Publiques de 2007 (RGPP) et sa logique purement comptable. *A contrario*, elle a connu un développement continu et s'est véritablement institutionnalisée dans les collectivités territoriales au cours des années 2000 : d'abord dans les régions sous la pression des politiques contractuelles nationales et surtout européennes ; ensuite dans les départements mis sous pression financière par leurs dépenses sociales ; enfin dans les communautés d'agglomération et les communes de grande taille<sup>3</sup>.

L'évaluation ne peut être isolée, dans son positionnement institutionnel, d'autres fonctions adjacentes d'aide au pilotage et d'aide à la décision issues de

<sup>3</sup> Séminaire Cour des Comptes, Cercle de la réforme de l'État, Société Française d'Évaluation : « L'évaluation dans les collectivités territoriales », Paris, le 23 mai 2013.

la « modernisation des administrations » (et d'abord de l'État), qui reposent toutes sur l'exercice de prestations intellectuelles transversales aux services opérationnels instructeurs des aides publiques. Conduite du changement organisationnel, contrôle de gestion, inspection interne et audit de procédures, prospective, veille, étude et observation, conseil interne ; ces fonctions d'expertise support, plus ou moins articulées selon les administrations, se sont développées au travers d'une nouvelle rationalité publique définie par l'efficacité et la performance : les résultats doivent être proportionnels aux moyens engagés et correspondre à des objectifs précis, hiérarchisés (des plus stratégiques aux plus opérationnels) et vérifiables. L'évaluation des politiques publiques est souvent perçue comme une discipline reine au sein de cet univers organisationnel support de la décision publique. La fascination des élus et des administrations envers l'évaluation est un trait commun qui a de quoi intriguer le sociologue. Seule l'évaluation peut légitimement questionner la pertinence, par rapport aux besoins des destinataires des aides, des objectifs affichés par les décideurs, et s'intéresser au sens et aux valeurs sous-jacentes permettant de garantir l'intérêt général<sup>4</sup>. À la recherche de « l'effet pur » que les sociologues ont depuis longtemps renoncé à traquer en dehors de son contexte, elle seule a le pouvoir d'établir la valeur des programmes et de se prononcer sur les suites à donner à une politique. On attend souvent beaucoup du jugement émis, perçu comme indépendant et objectif grâce à la rationalité des procédures évaluatives. Les évaluateurs représentent une technocratie qui tire son pouvoir de la maîtrise des outils d'évaluation (Martucelli, 2010). Ils sont mandatés pour dire « le vrai », même lorsque les recommandations qu'ils édictent ne sont pas prises en compte. Il arrive souvent que les services gestionnaires que nous avons côtoyés soient déçus des conclusions d'une évaluation lorsque,

4 En théorie, car en réalité les consultants en évaluation s'aventurent peu sur ce terrain sensible de la définition des politiques et de leur bien-fondé, aussi parce que les commanditaires ne le leur demandent pas. Cette non coïncidence entre le discours et les pratiques fait partie de ce que nous appelons la mauvaise foi de l'évaluation.

trop faiblement analytique, elle ne fait que reproduire, certes avec autorité, ce que les acteurs savaient déjà. La responsabilité est alors renvoyée à la médiocrité de l'évaluateur, jamais aux limites intrinsèques de l'exercice évaluatif qui toujours est porté sur un piédestal (la figure de la « vraie évaluation »). L'évaluation des politiques publiques représente aujourd'hui la vitrine intellectuelle des administrations, comme des cabinets de consultant.

### *L'évaluation, emblème d'une nouvelle rationalité publique*

Intervenant avec des moyens limités par rapport à l'ampleur des problèmes publics à traiter et des ambitions qu'elles se donnent<sup>5</sup>, les collectivités territoriales s'inscrivent pourtant de plus en plus dans une optique de résolution de problème où ce sont les résultats qui comptent, et non plus seulement dans une logique de moyen où les réalisations font foi. La Lolf<sup>6</sup> a consacré dans les années 2000 un pilotage des programmes par missions et objectifs, à partir d'une vision séquentielle de l'action publique, où les mêmes causes produisent toujours les mêmes effets. La performance publique doit se mesurer à l'aune de l'indicateur chiffré, censé renseigner de manière simplifiée le degré d'atteinte des résultats par rapport à ces objectifs. Calquée sur cet esprit positiviste aussi qualifié de « fétichisme de la décision rationnelle » par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2012), l'évaluation des politiques publiques est l'instrument de cette *evidenced-based policy* qui repose sur le pilotage des programmes par la preuve.

À cette fin, l'évaluation a développé ses propres outils d'interprétation du monde qui ont peu à voir avec ceux, plus complexes, de la sociologie. Tout projet d'évaluation débute par exemple par l'établissement d'un diagramme logique d'impact ou DLI,

5 « Sans que ce résultat soit intentionnellement recherché, l'absence d'évaluation contribue à occulter l'écart existant entre l'ampleur des problèmes à résoudre, les objectifs affichés et les moyens mobilisés pour les réaliser » (Gaxie, Laborier, 2003).

6 [Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001](#) relative aux lois de finances qui organise la procédure budgétaire.

qui formalise la logique d'intervention d'un dispositif, depuis la mise en place des programmes jusqu'à leurs conséquences prévisibles. Cette arborescence décrit en cascade un modèle théorique de causalité parfaite, dans lequel l'intention des décideurs serait mise à exécution et provoquerait les effets attendus (Illustration n°1).

L'issue de ce modèle abstrait, sous les auspices de la puissance publique, est généralement très heureuse, le développement y est soutenable (Illustration n°2), la délinquance éradiquée, le plein emploi assuré, la pauvreté résolue etc. Comme nous le fait comprendre Michel Chauvières dans ce numéro il y a en réalité beaucoup plus d'irrationnel que de rationnel dans l'évaluation, parce qu'il y a du politique (Chauvières, 2015).

À quoi il faut ajouter, des questions évaluatives qui font appel aux critères automatiques de pertinence (le dispositif est-il une réponse adaptée au besoin du public-cible ?), d'effectivité (les réalisations se sont-elles produites ?), d'efficacité (les résultats sont-ils conformes aux objectifs ?), d'efficience (les résultats atteints le sont-ils à un coût acceptable et avec les moyens idoines ?), de cohérence interne (les moyens sont-ils à la hauteur des objectifs ?) et externe (ce dispositif n'est-il pas redondant ou en porte-à-faux avec d'autres dispositifs ?) (cf. Illustration n°3). Ces critères mécaniques prêtent peu d'attention aux pratiques professionnelles quotidiennes des agents administratifs en charge de l'implémentation des programmes, dont les approches sociologiques par la *Street Level Bureaucracy* ont montré le rôle déterminant dans la qualité du service rendu (Baudot, Ould Ferhat, 2012). L'évaluation des politiques publiques opère avec une rationalité limitée par l'incomplétude de ses instruments de mesure. L'essentiel des engagements des acteurs demeure invisible ou visible seulement via des approches sociologiques, rarement mobilisées en évaluation. Nous essayons personnellement de mobiliser ces approches par le bas, avec un succès mitigé. Par exemple lorsqu'il nous est objecté par les commanditaires que l'interprétation en acte des procédures écrites, lors de l'instruction collective des dossiers d'aide (comités de sélection, jurys d'appels à projet), n'est pas un sujet puisque : « Les process sont clairs, écrits, retracés et restitués ».

Le prestataire chargé de l'évaluation est mandaté pour répondre aux vastes questions évaluatives infra bien qu'elles se révèlent, à l'usage, largement insolubles<sup>7</sup>. Nous avons pu observer dans notre pratique de pilotage des évaluations externalisées, en particulier sur les politiques économiques, que cette impasse pouvait conduire le prestataire à se retrancher sur des considérations pratiques, reproductibles d'une administration à une autre, sur le fonctionnement défectueux des dispositifs publics eux-mêmes : problèmes de gouvernance et déficit de coordination des partenaires, insuffisance de pilotage par les administrations centrales, faible culture du *reporting* chez les opérateurs, doublonage de dispositifs similaires, absence de lisibilité de la politique pour les bénéficiaires, excessive complexité administrative... Le résultat de l'action publique sur le devenir des bénéficiaires, objet de la commande initiale, est souvent le grand absent des rapports d'évaluations, autre manifestation de la mauvaise foi évaluative. La question de l'effet se résume en général à la bonne opinion qu'ont, d'un dispositif, les enquêtés ayant bien voulu répondre à une enquête de satisfaction sur un échantillon dont peu d'agents administratifs sont capables de contester la représentativité affichée par de savants arguments du type « nous avons travaillé avec des universitaires ». Compte tenu des biais de réponse, l'avis sur les dispositifs est le plus souvent favorable et permet de conclure à leur efficacité<sup>8</sup>.

La boîte à outil de l'évaluateur, assez basique en réalité derrière le jargon technique, permet à tout évaluateur, même débutant, de s'identifier à une communauté de pratique. Il faut lui reconnaître l'avantage d'imposer une certaine disciplinarisation des pratiques, aussi peu scientifiques soient-elles.

7 « L'urgence au service des grands problèmes : Duran et Thoenig lus par Laurence Ould-Ferhat », 27 février 2012, <http://printemps.hypotheses.org/430>

8 Un des subterfuges consiste à dire « les bénéficiaires estiment que... » plutôt que « les répondants à l'enquête estiment que... »

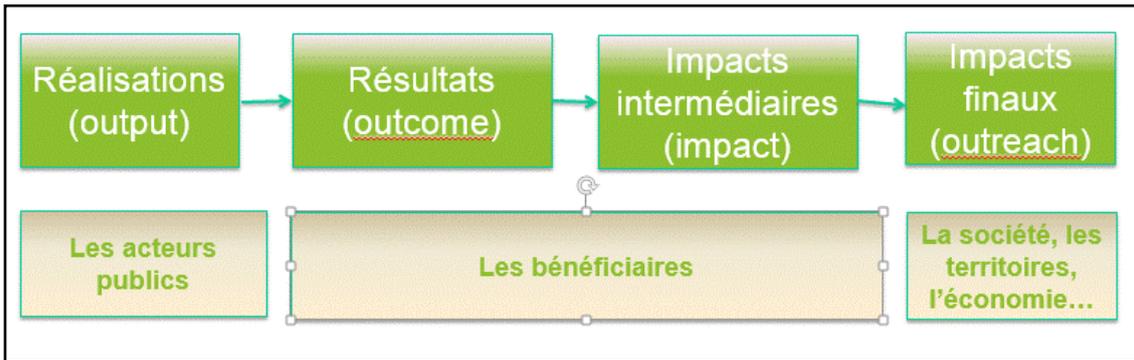


Illustration n°1 : Diagramme Logique d'Impact (DLI)

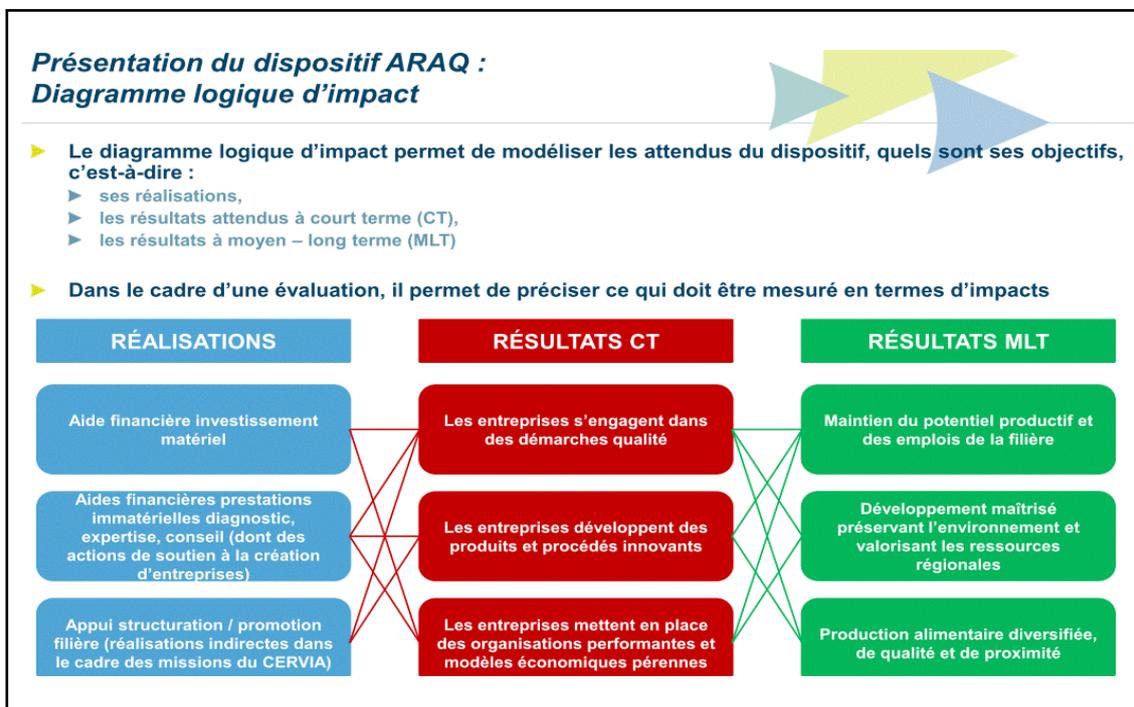


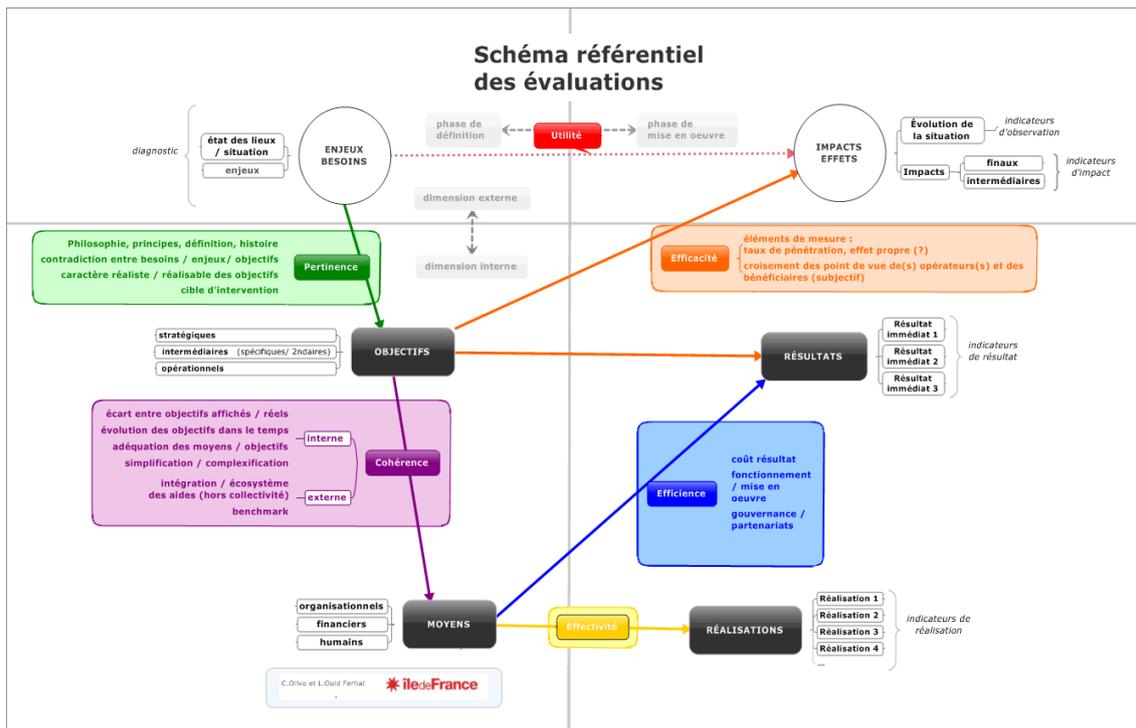
Illustration n°2 : DLI d'un dispositif de soutien à la qualité dans l'agro-alimentaire, effectué par le cabinet Katalyse

Illustration n°2 : Le Cervia est l'organisme associé de la Région Ile-de-France pour ce qui concerne la qualité et l'innovation dans l'agriculture et l'agro-alimentaire.

Précisons que cette évaluation de l'ARAQ, très opérationnelle, interrogeait la pertinence de la cible « entreprise moyenne », la pertinence des modalités de soutien au long

court et l'acceptabilité d'une inflexion de l'aide vers la qualité durable. Elle était peu sociologique mais a prouvé son utilité en permettant de réécrire substantiellement le programme.

[Retour sommaire](#)



*Illustration n°3 : Schéma référentiel des évaluations*

### *L'évaluation et le « souci de soi » des administrations publiques*

À quoi sert l'évaluation des politiques publiques ? Aux gouvernés comme elle le prétend, ou au gouvernement de l'administration elle-même ? Nous partageons l'idée sociologique selon laquelle elle servirait moins aux gouvernés, à ceux expressément visés par l'action publique et au-delà par l'évaluation (quel bénéfice tirent-ils des dispositifs qui leur sont consacrés ?), qu'aux gouvernants, qui doivent commencer par mettre de l'ordre au sein de leur administration avant de prétendre « discipliner » les populations<sup>9</sup>. Le plus souvent les fonctions dites « stratégiques » censées

9 « Contrairement à l'idée selon laquelle le gouvernement discipline et, ainsi, domine la population – grâce aux cartes, mais plus généralement grâce à toute une batterie d'instruments – les planistes nous ont montré que les cartes servent surtout au gouvernement à réinventer ses structures, ses modalités d'action et de connaissance (...) La volonté du gouvernement s'impose moins à la population par l'intermédiaire des instruments que ses instruments ne lui permettent d'émerger de conditions économiques toujours renouvelées » (Didier, 2007 : 72).

instrumenter<sup>10</sup> les décideurs et alimenter les réformes, répondent surtout au besoin de connaissance réflexive ou au « souci de soi » des bureaucraties locales (Bezes, 2009). Celles-ci se sont étoffées en même temps qu'elles perdaient en lisibilité pour elles-mêmes et leurs partenaires multiples, dans un paysage marqué par la superposition des dispositifs d'action publique, parfois au sein d'une même institution (concurrence entre services internes régionaux et organismes associés par exemple). D'où la nécessité, pour ne pas perdre de vue les finalités ultimes de l'intervention publique, de prendre l'administration comme objet d'observation pour elle-même et

10 « L'objet d'une étude sur l'instrumentation est moins de rechercher la trace des effets sur les cibles explicites de l'action publique (populations, ou ici, collectivités locales) que sur les pilotes mêmes de l'action publique et les concurrences qui les animent. Montrant que les instruments cartographiques du *New Deal* avaient moins servi à discipliner la population qu'à gouverner le gouvernement, Emmanuel Didier a déplacé l'attention des approches en termes d'instrument d'action publique de l'interface gouvernement/population sur laquelle Christopher Hood avait mis l'accent, pour la faire porter sur les producteurs des programmes d'action publique » (Baudot, 2011 : 102).

d'identifier les défauts organisationnels en vue de les corriger. La plupart des démarches cognitives, qu'on les appelle « étude », « diagnostic », « évaluation », « bilan », « états des lieux », entreprises dans les collectivités, visent en premier lieu à y voir plus clair sur sa propre action, entremêlée avec celle d'autres acteurs de proximité aux différentes échelles territoriales, dans une perspective avant tout gestionnaire : quantifier ce dont on est sûr faute de quantifier des effets (le service rendu, les moyens mis en œuvre et les réalisations effectives) ; identifier des dysfonctionnements de mise en œuvre ; contrôler des intermédiaires suspects ; établir une cartographie des acteurs, bref se coordonner avec des partenaires. Ces démarches de connaissance servent davantage à gouverner l'administration et à la maintenir en état de vigilance à l'égard d'elle-même, pour contenir d'éventuelles dérives bureaucratiques, qu'à gouverner les populations cibles et à répondre à leurs « besoins et attentes ». Les dérives dénoncées par les évaluations seront, par exemple, l'excès de sophistication de certains dispositifs qui peut devenir dissuasif pour les bénéficiaires, le financement de structure devenu une fin en soi à la place du financement de projet porté par des structures...

Des formes émergentes d'évaluation au long cours s'inscrivent explicitement dans cette perspective de gouvernance interne à l'administration, avec un déplacement du schéma classique diagnostic/recommandations vers un modèle « chemin faisant » d'accompagnement au changement (SFE, 2013). C'est alors le travail évaluatif comme processus qui est mis en avant plutôt que les résultats de l'évaluation (Delarue, Naudet, Sauvat, 2009). L'évaluation représente en ce sens une étape dans la construction d'un dispositif plus qu'un outil de jugement de son efficacité. Comme nous le faisait remarquer le chercheur Pierre-Yves Baudot en 2011 lors d'un atelier d'évaluation réunissant chercheurs et agents en Seine-Saint-Denis, « C'est en évaluant qu'on agit » et non pas « on agit, et après on évalue ». En effet, au-delà des livrables produits, l'évaluation peut être envisagée comme un itinéraire cognitif très impliquant pour les organisations, qui en font l'occasion d'apprentissages collectifs et

de collaborations inédites entre cultures de métiers, toutes réunies autour de la table pour l'occasion. L'évaluation est toujours, pour les acteurs d'une politique, l'occasion d'une remise à plat des finalités de leur action, d'une réflexion sur les fondamentaux de leur professionnalité, et un moyen de forger des représentations communes propices à la construction d'un système d'acteurs. Le cheminement évaluatif pourra ainsi être profitable indirectement au management des organisations, que ce soit pour remobiliser les collectifs de travail, former les agents à de nouvelles attitudes professionnelles, ou même réguler des relations conflictuelles entre intervenants grâce à la discussion collective où chacun a accès au point de vue argumenté de l'autre (par exemple entre « traditionnels » et « bio » en agriculture)...

Cette manière engagée de faire de l'évaluation est souvent présentée, dans la littérature scientifique et au sein des forums de spécialistes (SFE), comme le summum du raffinement évaluatif. Mais ce type d'évaluation dite formative ou évolutive (SFE, 2013) nécessite dans la pratique des conditions bien particulières, comme une évaluation longue durée, participative, co-construite ; elle s'apprécie le plus souvent après coup comme une conséquence indirecte d'une évaluation dite de performance, plus classique. Ses résultats ne sont pérennes que si les équipes ainsi acculturées à de nouveaux modes de pensée ne changent pas, sans quoi tout est à refaire. En tous les cas elle peut difficilement faire l'objet à elle seule d'une commande légitime d'évaluation, soumise à mise en concurrence, étant donné les tarifs du marché<sup>11</sup>. Elle n'est pas demandée par les prescripteurs ni défendue par les candidats lors des appels d'offre. Elle est surtout commentée par les observateurs d'évaluation, parmi eux les sociologues. Ce type d'évaluation approfondie peut néanmoins faire l'objet d'un partenariat de recherche (moins coûteux) si une démarche de recherche-action a pu être pensée lors de la construction de la commande par de rares

11 Entre 50 000 et 70 000 voire 90 000 euros TTC en Région pour une évaluation standard de 4 à 6 mois, au tarif d'environ 1000 € la journée de consultant, et de 70 000 à 120 000 € TTC pour une évaluation standard de l'utilisation des fonds européens FSE, FEDER ou FEADER.

« entrepreneurs de sociologie » situés au sein des administrations, comme nous avons pu en faire partie dans les années 2000 en Seine-Saint-Denis (Ould Ferhat, 2008), (Palet, 2013). Ce qui fit dire en 2008 au directeur général du nouvel exécutif socialiste, après la chute du communisme départemental dans le 9-3 : « On fait trop de sociologie ici ». C'est à ce moment-là que l'administration départementale a pris le tournant de l'évaluation des politiques publiques.

## Évaluation et sciences sociales : un rendez-vous manqué ?

---

### *La mesure d'effets : une croyance nécessaire ?*

On peut dire de l'évaluation qu'elle fait ce qu'elle ne dit pas, améliorer le gouvernement des administrations et indirectement la qualité du service public. Mais fait-elle ce qu'elle dit, mesurer des effets pour savoir si les résultats escomptés sont atteints, et appliquer des mesures correctrices pour en améliorer l'efficacité ? En réalité, les évaluations standards parviennent rarement à jauger scientifiquement d'un « effet propre » de l'action publique, le plus souvent indémontrable. Les conséquences des programmes demeurent incertaines, non vérifiables. Il s'agit là pourtant d'une croyance nécessaire en la rationalité de l'action publique pour ceux qui la conduisent et pensent agir sur le monde, et d'une source de justification de la bonne gestion publique pour les décideurs.

Hormis pour certains programmes qualifiés de simples, un faible déterminisme relie l'action publique territoriale à ses effets (SFE, 2013). Dans le domaine du développement économique, il existe en France par exemple « une extraordinaire profusion » de dispositifs d'aides aux entreprises, 6000 répertoriées, dont 650 gérées par les collectivités de la seule Ile-de-France (Cordier et alii, 2007). Avec quels résultats ? L'effet propre en termes de créations d'emploi, de dispositifs de soutien au développement économique des entreprises – qui ne sont précisément pas des politiques d'emploi – est difficile à quantifier : absence de données consolidées

avec des numéros SIRET dans les services faute de système d'information pour constituer des échantillons représentatifs ; effritement de l'échantillon test avec le temps (trop peu de bénéficiaires) ; faible imputabilité de la politique par rapport à des facteurs externes (par ailleurs décrits dans les enquêtes qualitatives) comme le carnet de commande, l'innovation, le *turn-over* de la main-d'œuvre ou des facteurs dits inobservables tels la stratégie et la motivation du chef d'entreprise. Ceux qui parviennent à mesurer « l'effet en emploi » de leurs aides avec des méthodes économétriques « toutes choses égales par ailleurs » nourrissent la déception des élus locaux tant l'impact observé est faible<sup>12</sup> (CEE, Euréval, 2014).

Néanmoins, un cahier des charges standard en développement économique commandera toujours une évaluation d'effets, et même d'efficacité (les résultats rapportés aux coûts), dans une temporalité de consultance, très courte, et avec des moyens techniques d'investigation limités bien que se revendiquant des méthodes d'enquête en sciences sociales. Analyse documentaire rapide, quelques courts entretiens, le plus souvent téléphoniques, quelques focus groupes, un questionnaire de satisfaction en ligne pour mesurer l'impact ressenti<sup>13</sup>. Quelques mois plus tard, le rapport d'évaluation correspondant conviendra que l'évaluation d'effets n'a pas été possible pour diverses raisons et convoquera l'argument d'autorité selon lequel l'imputabilité des résultats est, de toute façon, impossible à établir.

---

12 Les études d'impact inspirées des méthodes contrefactuelles et menées en collaboration avec l'INSEE sont très demandées par les Conseils Régionaux. Elles comparent un échantillon d'entreprises bénéficiaires à un échantillon de contrôle (possédant des caractéristiques similaires et donc des probabilités proches de toucher l'aide) pour montrer en miroir ce qui se serait passé si les entreprises n'avaient pas touché l'aide. La différence observée entre échantillon témoin et échantillon test correspond dans ce modèle à l'effet propre du dispositif.

13 D'un point de vue méthodologique, on est loin de l'immersion intime de l'ethnologue dans un terrain. L'observation ethnographique est une pratique rare en évaluation car son coût journalier serait trop élevé.

La préservation du mythe positiviste de l'évaluation relève d'après nous d'un accord tacite entre commanditaires et prestataires privés. C'est une nouvelle manifestation de la mauvaise foi évaluative. Tout se passe comme si chacun s'appliquait à « faire comme si » l'évaluation était la clef d'une conduite éclairée de l'action publique, et à redécouvrir les limites de ce savoir à chaque fin de mission. Cela n'est pas jugé comme un problème, la puissance régénératrice de l'évaluation reste intacte grâce à ses vertus performatives. Evaluer une politique est peu ou prou, sauf décision (rare) de l'arrêter, une manière de la relégitimer et de lui donner davantage de poids dans l'espace très encombré des programmes publics, dont la visibilité est le maître mot. L'évaluation serait une forme de faire-valoir à usage de marketing public. L'exercice d'évaluation en soit vaut *quitus* et le cycle de la politique peut être relancé comme si on assistait à une nouvelle naissance permettant de tourner la page des défaillances passées, ou de valoriser une expérimentation (qui n'a généralement pas attendu les résultats de l'étude pour être généralisée). Le simple fait de dire qu'un dispositif a été évalué prouve sa valeur et exempte de se pencher sur les résultats de cette évaluation ; sans parler de la capacité de l'évaluation à améliorer réellement l'action publique, car elle commandera généralement des ajustements à la marge et de manière segmentée, dispositif par dispositif. Danilo Martucelli le remarque très justement : « Séduction : voilà le mot clé (...) L'évaluation ne s'impose pas, contrairement à ce qu'elle laisse entendre, grâce à ses vertus potentielles, mais malgré ses faiblesses et ses contradictions évidentes » (Martucelli, 2010). C'est l'efficacité symbolique de l'évaluation, qui fonctionne comme une certification de qualité : « Ma politique est bonne parce qu'elle a été évaluée et quels que soient les résultats de cette évaluation ».

### *Un rapport paradoxal à la vérité scientifique*

Cette expertise qui se veut pourtant science critique de la réalité, avec une prétention à dire le vrai, ne répond donc pas en situation à une logique de connaissance scientifique à même d'établir des relations de causalité avérées.

Elle est encore moins à même d'énoncer les « faits désagréables » qui sont la marque de fabrique des sociologues, ces grands chasseurs de mythes. Elle ne professe qu'un degré de vérité acceptable pour le commanditaire, dont elle ne remet pas en cause les catégories de pensée comme le ferait la sociologie, mais les accepte comme postulat de départ. C'est le cas par exemple quand l'évaluation est convoquée dans l'optique d'une réduction budgétaire dont on veut préserver les populations les plus défavorisées, comme les boursiers lorsqu'il s'agit de politiques éducatives par exemple. La nécessité de la coupe budgétaire n'entre pas dans le périmètre de l'évaluation, mais seulement l'idée qu'on peut se faire d'une politique d'austérité juste. La critique y est très encadrée et endosse la hiérarchie de valeurs imposée par l'administration. Difficile de « résister à la commande » comme le recommande le sociologue Guy Jobert (1992), dans cet exercice de style imposé par le client. L'évaluation est un savoir technocratique, par définition instrumentalisé au service de bénéfiques politiques. Sa fonction est de porter « le message que des acteurs politiques agissent en vue de trouver une solution à certaines difficultés » (Gaxie, Laborier, 2003). Et ce même « s'il arrive que les acteurs accordent en pratique davantage d'importance à la mise en scène de leurs efforts qu'à la réalité des résultats obtenus » (*idem*). Autrement dit, la construction de l'objet au sens scientifique du terme n'a pas vraiment de place ici.

Si l'objectivité du jugement doit être garantie par le croisement des propos des différentes parties prenantes comme l'indique la doctrine évaluative, le statut donné à la parole des acteurs est lui aussi sujet à caution. Dans les livrables, les verbatim sont le plus souvent rapportés comme une parole vraie plutôt que d'être mis à distance comme des discours situés qui devraient faire l'objet d'analyses et renseigner sur les catégories de pensée des locuteurs. En découle le risque pour l'expert de promouvoir les préjugés des interviewés (Siblot, 2005), tandis que le sociologue cherchera à rompre avec les conceptions ordinaires pour découvrir les « causes profondes qui échappent à la conscience » (Durkheim, 1897 : 6). De surcroît les

rapports intermédiaires d'évaluation, où sont restituées les enquêtes de terrain, sont truffés de style indirect libre qui brouille la piste du locuteur. A-t-on affaire à des verbatim d'enquêtés ou à des interprétations de l'enquêteur ?

Si l'analyse se veut distanciée, rares sont les références théoriques qui viennent nourrir les rapports d'évaluation ; le sujet y apparaît au contraire traité comme pour la première fois et sans les outils conceptuels à même d'effectuer une montée en généralité. L'absence de recours à des savoirs disciplinaires sur des champs déjà explorés par les sciences sociales, ainsi que la non-cumulativité des savoirs évaluatifs pourtant répétitifs d'une évaluation à l'autre, font partie des conditions pour qu'un marché privé d'évaluation puisse prospérer. D'autre part, le jugement de valeur est de rigueur dans cette forme d'expertise institutionnelle, au contraire de la neutralité axiologique prônée par le savant dans ses « jugements de fait » (Weber, 1919, 2002). L'évaluateur est sommé de prendre position, une « position tranchée » affichait par exemple un cabinet lors d'une audition. Et l'administration est sommée d'en tirer les conséquences utiles. En fixant la valeur de ce qui est jugé, l'évaluation charrie avec elle les normes dominantes d'une société et leur soumet les conduites futures à tenir (Levy, 2009).

Jugement méthodique et objectif, basé sur des faits révélés par l'enquête, connaissance causale et mesure d'effets ; dans le paysage de l'expertise publique, la quête de scientificité de l'évaluation fait figure d'illusion nécessaire. Les cahiers des charges jouent sur des marqueurs de scientificité à travers des formules toutes faites du type : « Pour les services de la Région, l'évaluation est l'occasion d'une prise de recul grâce au regard neutre et extérieur d'un prestataire ». L'évaluation scientifiquement fondée est une croyance partagée au service de la légitimation de l'intervention publique et de l'occultation de son pouvoir politique de normalisation des conduites futures. D'après notre analyse, les seuls points communs avérés avec les sciences sociales reposent sur des dimensions techniques : certaines méthodologies d'enquête en sciences sociales, une relative rigueur méthodologique, la mobilisation d'un

matériau empirique dans une logique de la preuve. Mais, au fond, le corpus théorique, de même que la posture épistémologique de rupture avec le sens commun et de retournement des évidences les mieux admises, seraient absentes de la plupart des référentiels d'évaluation, indifférents, en réalité, à l'univers intellectuel des sciences sociales et à leur système d'interprétation du monde. La prétention de l'évaluation à dire la vérité n'est jamais remise en cause dans les sphères autorisées. Le problème, c'est toujours que les évaluateurs ne soient pas allés assez loin, ou que les conclusions des évaluations ne soient pas appliquées, jamais qu'elles puissent être fausses.

### *Une critique empêchée par la normativité de l'action politique*

Enfin, différence de taille avec le savoir sociologique tel qu'enseigné par la tradition sociologique, détaché des considérations pratiques immédiates, le savoir évaluatif n'a de valeur que s'il affiche son utilité proche. Il se présente comme un savoir d'action, voire de remédiation, rentable politiquement non pas pour comprendre de façon savante des phénomènes structurels qui risqueraient de confiner le politique à l'impuissance, mais pour prendre des mesures dans une optique pragmatique de *problem solving*. Quand la sociologie se place hors-jeu pour des raisons d'objectivation scientifique, et peut tout au plus éclairer la décision, l'évaluation a expressément pour vocation d'orienter l'action et même de la corriger. Le but qu'on lui fixe est d'améliorer l'action publique ici et maintenant en réformant les dispositifs d'action publique : la réalisation du bilan évaluatif peut n'être parfois qu'un prétexte pour annoncer le changement. L'action précipitée est souvent le maître mot de l'évaluation, lorsque l'échéance des choix politiques et des rationnements budgétaires vient contraindre les temporalités évaluatives. D'où la place prépondérante des jugements normatifs et des recommandations pratiques dans les rapports d'évaluation, jusqu'à des *scénarii* d'évolution de dispositif. Poussée jusqu'à une prestation d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO), l'évaluation peut être missionnée pour s'attaquer à la matérialité des dispositifs, autrement dit à leur infrastructure très concrète : règlements d'attribution, critères d'éligibilité aux aides,

taux de participation, plafonds, procédures d'instruction et de paiement etc. Cette orientation d'aide à la décision, à la frontière du conseil, se réalise au détriment d'analyses plus approfondies assises sur des concepts et des théories dont la complexité sied mal à l'action, qui a au contraire besoin de certitudes simples. L'évaluation a horreur du doute et se doit d'être assertive. C'est donc un exercice contraint par la limitation des moyens d'action, au contraire du caractère illimité des moyens de pensée mobilisés dans l'art de connaître.

On peut dire que la critique s'arrête là où commence l'action, et que l'évaluation ne peut pas être aussi critique que le prétend le discours sur l'évaluation car elle est tenue de croire à un certain réformisme institutionnel. Elle évite tout discours de désenchantement du monde qui aurait pour effet de désespérer l'administration. C'est un sérieux problème qui se pose à l'évaluateur, que de se demander sans cesse quelles conséquences pratiques il va bien pouvoir arracher au savoir qu'il détient. Sans expérience de conseil, il lui est difficile de déduire de son bilan autre chose que des considérations banales. Or le savoir sociologique se prête peu à ce genre d'exercice décisionnaire. D'une part, le savoir sociologique, en contrepoint des prénotions et des idées reçues, n'est pas facile à restituer et sa crédibilité est souvent remise en cause par les acteurs qui se sentent mis à nu (Uhalde, 1999). D'autre part, il ne suffit pas d'avoir de bonnes analyses et de bonnes idées, car elles ne commandent pas nécessairement les solutions réalistes et applicables attendues ici et maintenant. Daniel Gaxie et Pascale Laborier (2003) ont déjà souligné l'injonction impossible faite à l'évaluation, de connaître pour agir. Ils ont raison de dire : « le potentiel critique de l'évaluation est l'un des principaux obstacles à son développement [sous-entendu scientifique]. Il est au fondement de la contradiction entre l'indépendance des évaluateurs et l'efficacité pratique de leurs recommandations ». En fin de compte, plus la pression des politiques et des opérateurs sur les conséquences opérationnelles des évaluations sera forte, plus s'éloignera la perspective explicative proposée par la sociologie.

Lors d'une récente mission d'évaluation au sein d'une Direction technique d'un département, où le chef de service m'avait confié une prestation d'évaluation, voici ce qu'il s'est passé au moment de la restitution des travaux. Le diagnostic sociologique d'organisation, que j'avais choisi de présenter comme indissociable de toute évaluation<sup>14</sup>, a pu être restitué à la Direction qui en a apprécié la justesse et l'intérêt pour préparer la prochaine réorganisation<sup>15</sup>. Mais en l'absence de solutions organisationnelles à proposer dans l'immédiat pour répondre aux dysfonctionnements révélés par le diagnostic, il n'a pas été jugé utile de restituer le diagnostic aux agents ni aux chefs de service. Au nom de l'opérationnalité, seul l'outillage évaluatif, plus consensuel car plus technique, a pu leur être restitué.

Au contraire de la neutralité de la recherche, l'évaluation affiche comme but de juger une politique à l'aune des valeurs du commanditaire. L'évaluation sert donc le pouvoir plus qu'elle n'est une activité savante consacrée à la déconstruction des rouages du pouvoir.

### *L'intransitivité entre savoir et action*

Nous avons montré la distance qui sépare, au-delà des apparences, l'évaluation des politiques publiques du métier de sociologue défini par la tradition sociologique. Qu'en est-il de la relation avec le versant le plus appliqué de la sociologie, construit dès les années 1980 par la sociologie de l'entreprise ?

L'intervention sociologique entend répondre à des situations de crise dans les organisations en s'appuyant sur les fondamentaux théoriques de la sociologie des organisations (coopération et interdépendances, relations de pouvoir, autonomie et contrôle, mécanismes de reconnaissance et construction des identités,

---

14 Le diagnostic portait sur une typologie des rapports entre maîtrise d'œuvre interne et maîtrise d'ouvrage interne à travers l'histoire de la direction, et mettait en avant des éléments de culture professionnelle.

15 Ce qui fut le cas, comme je le constatais un an plus tard à la faveur d'un échange avec mon ancienne hiérarchie, prouve que les études sociologiques peuvent produire des effets différés.

cultures professionnelles...). Cette sociologie de l'action a pu être définie comme un « modèle d'expertise » (au contraire d'un modèle clinique) basé sur « le pari de la connaissance » et un style professoral misant sur l'impact cognitif présumé des résultats d'étude sur les modes de raisonnement des acteurs amenés à évoluer grâce aux analyses des chercheurs-intervenants (Uhalde, 2002). La clef de voute de cette pratique sociologique est le transfert de connaissance du chercheur aux acteurs au travers de la séquence diagnostic – restitution, calquée sur la transmission de connaissance dans la recherche savante. Elle défend une « conception activatrice de la sociologie », très optimiste. Autrement dit, l'intervention s'appuie sur le diagnostic organisationnel d'entreprise et l'étude des représentations contradictoires des acteurs comme vecteur de transformation des comportements individuels, par le biais de la prise de conscience des antagonismes et de leurs bien-fondés. « L'enjeu central est bien, énonce Marc Uhalde, d'amorcer des déplacements significatifs chez les acteurs au plan des représentations, des conceptualisations, des modes d'action et de projection dans l'avenir... » (Uhalde, 2002). Elle repose sur le postulat ethnométhodologique du caractère préexistant des représentations sociales sur l'engagement dans l'action, et de la détermination des comportements par les significations que les gens donnent aux événements. Il est donc possible de réorienter l'action, en réajustant les définitions de la situation qui sont souvent faussées par des malentendus organisationnels (Boussard, Mercier, Tripier, 2004).

Pour les tenants de l'intervention sociologique, les acteurs sociaux, instruits par les vertus du diagnostic, élèvent donc leur capacité d'action en devenant capables d'agir « en connaissance de cause » (Uhalde, 2008). Cette théorie d'action basée sur la révélation sociologique s'inscrit en réalité dans la tradition sociologique d'un savoir libérateur et d'une ignorance qui enchaîne aux déterminismes subis inconsciemment, comme Pierre Bourdieu n'a cessé de le répéter dans son œuvre. L'accompagnement s'arrête en réalité aux portes de l'action, libres aux acteurs de se saisir de ce nouveau savoir comme ils le peuvent. L'utilité

de la connaissance passe donc par son appropriation active comme ressource subjective pour l'action individuelle.

Mais cela ne revient-il pas à jeter une bouteille à la mer ? Rien ne dit que la force des idées soit telle qu'elles influencent réellement les conduites humaines. Dans un article incisif intitulé « Pourquoi ne croit-on pas les sociologues », François Dubet souligne que les idées justes ne commandent pas nécessairement de bonnes pratiques, et qu'au contraire les idées sont plus souvent la rationalisation des pratiques (Dubet, 2002). Par exemple, la psychologie sociale montre que l'organisation du travail aujourd'hui peut conduire les individus à commettre des actes en contradiction avec leurs convictions et ce qu'ils savent être vrais. Autrement dit, d'après François Dubet, les sociologues ne veulent pas voir que les pratiques ne se changent pas forcément par la justesse des idées, mais aussi par la transformation des conditions de la pratique. C'est aussi cette pensée matérialiste que véhicule le discours dominant sur l'évaluation.

Pour une part, l'évaluation dite formative ou évolutive, telle que décrite plus haut dans ses finalités pédagogiques, s'inscrit dans la continuité de l'intervention sociologique. Mais son rapport à l'action et son impact sur la transformation de l'action publique restent faibles. Si elle est la plus légitime dans les articles scientifiques, elle est aussi la moins légitime chez les commanditaires. À l'encontre de cette conception apprenante, nous avons déjà vu des équipes se faire reprocher par leur hiérarchie d'avoir « trop parlé » et fait remonter des dysfonctionnements ainsi qu'un sentiment de déqualification lors des entretiens collectifs avec les consultants. L'évaluation y apparaît comme proprement instrumentalisée au service d'un discours laudatif sur les dispositifs.

En revanche l'évaluation dite sommative ou certificative (pour reprendre un terme emprunté aux sciences de l'éducation), celle qui apporte le jugement final, a peu à voir avec l'intervention sociologique et revendique une toute autre théorie d'action. Cette évaluation de performance vise des conséquences opérationnelles directement transposables sur la vie des dispositifs publics, au-delà de leur légitimation sur le volet purement symbolique

déjà évoqué. En dehors des cas d'opérations de marketing pur, un dispositif ne devrait pas sortir indemne d'une évaluation, qui impose sa logique rationalisatrice : réduction de l'enveloppe, restriction du public-cible ou évolution du zonage territorial, durcissement des critères d'obtention de l'aide, réécriture des finalités, évolution de la nature de l'aide (par exemple pour les aides aux entreprises : de l'investissement au conseil, de l'action collective à l'action individuelle). Dans la culture professionnelle des évaluateurs, le savoir n'est pas estimé comme agissant et le « faire » est plébiscité au travers de recommandations finales d'amélioration, très présentes. La recherche de solutions passe par le changement institutionnel des règles du jeu via la refonte institutionnelle des politiques publiques (règlements d'attribution, critères de sélection, barèmes financiers...), et pas seulement par le déplacement de la vision qu'en ont les acteurs.

## Conclusion

---

Vision simpliste des relations causales, non commutativité des savoirs, absence de déconstruction des représentations, impératifs pratiques entravant la compréhension en profondeur, normativité, utilitarisme et instrumentalisation politique, critique aseptisée...

On comprend mieux, compte-tenu de ces quelques divergences fondamentales passées en revue, pourquoi la rencontre tant attendue n'a pas eu lieu entre sociologie et évaluation, qui aurait pu rapprocher la sociologie d'un débouché pratique bien positionné au sein des administrations publiques. De notre point de vue, cette rencontre n'aurait pu avoir lieu que sur un malentendu. Le milieu universitaire oscille d'ailleurs entre attirance et répulsion envers l'évaluation qui, en tant que discours dominant ayant évincé la plupart des autres formes d'étude dans les administrations publiques, exerce partout un certain pouvoir d'attraction.

Plutôt que de se mettre au service de l'évaluation, la sociologie et les sciences sociales en général l'ont érigée en objet de

recherche parmi d'autres, le plus souvent envisagé comme une nouvelle forme de domination néolibérale dont il faut décrypter les rouages cachés. Et pour cause ; nous avons pu montrer ici qu'au-delà d'un vernis scientifique qui peut faire illusion auprès d'un large public auprès duquel l'évaluation fait autorité, et en dehors d'une pratique évaluative marginale qu'il faut saluer<sup>16</sup>, il existe une incompatibilité fondamentale entre l'univers épistémologique des sciences sociales et l'évaluation des politiques publiques. Avec d'un côté des disciplines scientifiques définies par leur relative indépendance et de l'autre un champ de pratiques assez hétérogène et assez impressionniste, au service du changement mais d'un changement voulu par les décideurs, et donc au service bien souvent, de l'ordre établi. D'après nous, ce décalage épistémologique provient du fait que l'éthique scientifique implique de rester hors du jeu. La sociologie est une discipline de l'esprit, malgré tout théorique et spéculative - ésotérique revendiquait Durkheim - qui ne peut (et ne doit) pas véritablement changer le cours des choses même lorsqu'elle fait ce qu'elle appelle de l'intervention. Pour beaucoup d'acteurs administratifs, la sociologie est perçue comme une discipline « d'intellos » (de gauche), qui produit de la « matière grise », et qui « fait de l'ombre aux services opérationnels » comme cela nous a déjà été reproché par une directrice générale adjointe. La sociologie s'adresse à la cognition. Elle peut opérer un bougé dans les représentations, dans les mentalités, mais ne dicte pas les conduites. La sociologie n'est pas concernée par l'action au sens fort du terme, celui de la résolution des problèmes, celui de la transformation des règles du jeu et des conditions matérielles de la pratique comme l'exige le travail de l'action publique sur elle-même. La rencontre appelée de ses vœux par Renaud Epstein et rappelée en introduction de cet article ne pouvait compter sur les conditions épistémologiques nécessaires car la science d'un côté, et l'expertise de l'autre, ne partagent pas la même théorie d'action : raison pratique dans un cas et praxéologie, orientée vers l'action

---

16 Celle du sociologue consultant Pierre Moisset, du sociologue Michel Joubert (pour le CG93) ou de la sociologue de la ville de Saint-Denis Christine Bellavoine par exemple.

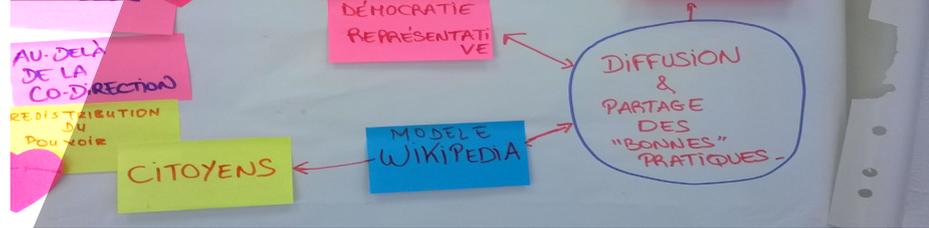
efficace (et *a minima* l'efficacité symbolique), dans l'autre cas.

Dans notre pratique quotidienne d'évaluateur formé par la sociologie, en immersion dans un univers administratif (et consultant) étrangers, le plus souvent, à la pensée sociologique, c'est dans ce rapport particulier à l'action, fait de désintérêt pour la cognition, ainsi que dans cette scientificité en trompe-l'œil entretenue par une certaine dose de fascination (principe de non-conscience) ou simplement de mauvaise foi (utiliser l'autorité de l'évaluation pour faire passer des décisions), que s'éprouve chaque jour la distance qui sépare notre métier d'évaluateur de notre socialisation initiale de sociologue.

## BIBLIOGRAPHIE

- Amado G., Enriquez. (coord.), 2009, « La Passion évaluative », *Nouvelle Revue de psychosociologie*, n°8, Paris : Erès.
- Balandier G. (coord.), 2010, « Ce qu'évaluer voudrait dire », *Cahiers Internationaux de sociologie*, Paris : Presses Universitaires de France, n° 128-129.
- Bezès P., 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris : PUF.
- Baudot P.-Y., 2011, « L'incertitude des instruments. L'informatique administrative et le changement dans l'action publique (1966-1975) », *Revue française de science politique*, vol. 61.
- Baudot P.-Y. Ould Ferhat L. (coord.), 2012, « Au-delà du guichet : savoir et pouvoir dans l'ordinaire administratif », *Sociologies Pratiques*, n°24, Paris : Presses de Sciences Po.
- Boussard V., Mercier D., Tripiet P. (coord.), 2004, *L'aveuglement organisationnel, ou comment lutter contre les malentendus* ». CNRS Editions, Collection CNRS sociologie : Paris.
- Chauvières Michel, 2015, « Ce que fait et produit l'évaluation généralisée », *Construction politique et sociale des Territoires*, « Sociologie et évaluation : relations réciproques et antagonismes », Cahier n°3, février.
- Cordier A., Fouquet A., Casteigts M., Ferrando O., Letier J., 2007), « Les aides publiques aux entreprises : mission d'audit de modernisation ». Inspection générale des finances ; Inspection générale de l'administration; Inspection générale des affaires sociales. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.
- CEE, EUREVAL, 2014, *Mesure et suivi de l'effet emploi de politiques relevant du PO FEDER et du CPER. Contribution à l'élaboration du prototype*, Rapport final, Janvier.
- Del Rey A., 2013, *La tyrannie de l'évaluation*, La Découverte : Paris.
- Delarue J., Naudet J.-D., Sauvat V., 2009, « Les évaluations sont-elles utiles ? Revue de littérature sur « connaissances et décisions », Agence Française de développement, série notes méthodologiques. URL : <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Évaluations/Notes-methodologiques/03-notes-methodologiques.pdf>
- Didier E., 2007, « Quelles cartes pour le New Deal ? De la différence entre gouverner et discipliner », *Genèses*, n° 68 : 48-74.
- Dubet F., 2002, « Pourquoi ne croit-on pas les sociologues ? » *Éducation et sociétés*, n°9.
- Duran P. (coord.), 2010, « L'évaluation des politiques sanitaires et sociales », *Revue Française des affaires sociales*, *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2.
- Durkheim E., 1897, *La Conception matérialiste de l'histoire*. [http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques\\_des\\_sciences\\_sociales/index.html](http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.html)
- Epstein R., 2009, « À quoi sert l'évaluation des politiques publiques ? Les leçons de la politique de la ville », *Tracés*, (n° HS-9).

- Gaxie D., Laborier P., 2003, « Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter » (pp. 201-224), In Favre P. et al., *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*.
- Jobert G., 1992, « Position sociale et travail du consultant », *Education Permanente. L'intervention du sociologue dans l'entreprise*, n°113.
- Lascoumes P., Le Galès P., 2012, *Sociologie de l'action publique. (2e édition)*, Armand Colin, coll. « 128 », 128 p.
- Lévy A., 2009, « L'évaluation créatrice de valeur ». *Nouvelle revue de psychosociologie*, n° 8, Paris : Erès.
- Martucelli D., 2010, « Critique de la philosophie de l'évaluation », *Cahiers internationaux de sociologie* 1/(n° 128-129) : 27-52.
- Moisset P., 2010, « Les violences des incasables : signes de parcours de socialisation sous tension ». *Sejed* n°10, Jeunes face à la violence. URL : <http://sejed.revues.org/6910>
- Ould Ferhat L., 2008, « Sociologue dans une collectivité territoriale, pour quoi faire ? » *Sociologies pratiques - Agir en sociologue*, n°16.
- Palet L., 2013, « Le recours à la sociologie dans un mode de gestion publique locale : le cas de la Seine-Saint-Denis », Mémoire de Master 2 de sociologie, Science Po Paris.
- Siblot Y., 2005, « Adapter les services publics aux habitants des « quartiers difficiles ». Diagnostics misérabilistes et réformes libérales ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 159.
- Société Française d'Évaluation (SFE), 2013, « Evaluer et démêler la complexité des politiques publiques ». Publication à la suite d'une journée d'étude du club SFE PACA.
- Uhalde M., 1999, « Les mystères de la restitution », *Sociologies Pratiques* n°1.
- Uhalde M., 2002, « L'intervention sociologique en entreprise : de l'expertise à la critique impliquée ». *Les cahiers du Laboratoire de Changement Social* n°7. Pratiques de consultation – Histoire, enjeux, perspectives. Paris : L'Harmattan.
- Uhalde M., 2008, « Reconnaître la diversité des sociologies en acte ». *Sociologies pratiques - Agir en sociologue*, n°16.
- Weber M., 1919 (2002) *Le savant et le politique*, Essai (Poche).
- Weller J.-M., 2010, « Comment les agents se soucient-ils des usagers ? ». *Informations sociales* 2/ n°158 : p. 12-18
- Zarka Y.-C. (coord.), 2009, « L'idéologie de l'évaluation, la grande imposture », *Cités*, n°37.



## L'évaluation des politiques sociales et médico-sociales : une démarche scientifique ?

Libre propos

**Alain Thalineau**

*Professeur, Université François-Rabelais, Tours  
UMR 7324 CITERES-CoST,  
CNRS-Université François Rabelais*

**A**u sein de l'évaluation des politiques publiques (Perret, 2001), l'évaluation des politiques sociales et médico-sociales tient une place particulière du fait que la première loi votée et soumise à une évaluation a été la loi instaurant le Revenu Minimum d'Insertion. Pendant, trois ans (1988-1992), des chercheurs en sciences sociales, universitaires ou non, ont effectué des travaux d'étude et d'évaluation qui ont servi à la réalisation du rapport<sup>1</sup>. Depuis cette période, les collectivités territoriales ont développé la pratique de l'évaluation en y recourant pour définir et orienter les politiques sociales locales. Au plan national, la loi du 2 janvier 2002<sup>2</sup> institutionnalisa la

1 Vanlerenberghe P. (1992) *R.M.I. Le pari de l'insertion - rapport de la Commission nationale* -. Paris : La documentation française, Tome 1 et 2.

2 Article 22 de la **LOI n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale** « Les établissements et services font procéder à l'évaluation de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent par un organisme extérieur. Les organismes habilités à y procéder doivent respecter un cahier des charges fixé par décret. La liste de ces organismes est établie par arrêté du ministre chargé de l'action sociale, après avis du Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale. Les résultats de cette évaluation sont également communiqués à l'autorité ayant délivré l'autorisation ».

pratique d'évaluation au sein du champ de l'intervention sociale, et plus précisément au sein des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS).

Cette loi distingue deux types d'évaluation : les évaluations dites « internes », effectuées par les établissements eux-mêmes, et les évaluations dites « externes »<sup>3</sup>, réalisées par des organismes habilités. Parmi ces organismes, des bureaux d'étude ayant une expérience de recherches et d'études commanditées ont obtenu un agrément. Pour ces structures, l'enjeu était de pouvoir s'inscrire dans ce nouveau marché en maintenant la posture de « chercheur-évaluateur » qu'ils revendiquaient en réalisant des évaluations soutenues par un cadre théorique librement choisi pour étayer la réponse à la commande, et en définissant les méthodes appropriées. L'institutionnalisation de l'évaluation a-t-elle permis de conserver cette posture ?

En 2007, Thierry Rivard, sociologue dans un cabinet d'étude et de recherche, et moi-même, avons apporté une réponse à cette question dans un article intitulé « Produire

3 Depuis 2009, on compte 1557 organismes habilités à effectuer ces évaluations (source : Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux).

[Retour sommaire](#)

de la connaissance et alimenter la décision publique : des objectifs tenables ? »<sup>4</sup>. Notre intention était de montrer en quoi la demande d'évaluation offre, sous certaines conditions, la possibilité de s'inscrire dans une démarche de production de connaissances scientifiques. Nous avons exploré deux moments : celui de la construction de la commande, et celui de la restitution des conclusions. Pour ce qui est de la commande, nous mettons en avant l'importance de l'indépendance de l'évaluateur vis-à-vis du commanditaire et de la reconnaissance d'une compétence scientifique de l'évaluateur par ce même commanditaire. En matière de restitution, nous insistons sur la nécessité d'un exposé explicitant la démarche scientifique et montrant que les résultats obtenus ne sont en rien des solutions « miracles » aux questions posées par le commanditaire, mais plutôt des préconisations.

Depuis l'écriture de cet article, le cadre juridique de l'évaluation des ESSMS a été précisé. Le décret de 2007 définissant le cahier des charges<sup>5</sup> des évaluations externes des ESSMS et les textes produits par l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) ont détaillé ce que devait être la pratique d'évaluation.

En prenant appui sur ces réglementations et recommandations, mon propos consistera, dans un premier temps, à montrer que l'évaluation externe n'est plus à même de produire de la connaissance en sciences sociales du fait qu'elle ne prend pas en compte les différentes logiques d'action des établissements et des acteurs impliqués. Pour autant, dans les textes, la démarche d'évaluation se veut scientifique. À y regarder de plus près, nous verrons, dans un deuxième temps, qu'il n'en est rien.

---

4 Thalineau A., Rivard T. (2007) « Produire de la connaissance et alimenter la décision publique : des objectifs tenables ? », in Jacot H., Fouquet A., *Le citoyen, l'élu, l'expert*, Paris : L'Harmattan et SFE, pp 81-88.

5 Decret N°2007-975 du 15 mai 2007 fixant le contenu du cahier des charges pour l'évaluation des activités et de la qualité des prestations des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

## Quelle connaissance produit l'évaluateur ?

---

L'annexe 3-10 du décret de 2007 définit le but de l'évaluation externe des établissements et services en des termes qui permettent de saisir ce qui est attendu de l'évaluateur par les pouvoirs publics. Il doit produire de la connaissance en mettant au jour des « processus » dont l'articulation renvoie à une suite ordonnée d'actions aboutissant à un résultat :

« 1.1. L'évaluation doit viser à la production de connaissances et d'analyse. Cette évaluation doit permettre de porter une appréciation qu'il inscrit dans une logique d'intervention et d'aide à la décision. Elle a pour but de mieux connaître et comprendre les processus, d'apprécier les impacts produits au regard des objectifs tels que précisés ci-après, en référence aux finalités prioritairement définies pour l'action publique.

1.2. L'évaluation est distincte du contrôle des normes en vigueur. Elle se distingue également de la certification. L'évaluation telle que prévue à la présente annexe tient compte des résultats des démarches d'amélioration continue de la qualité que peuvent réaliser des établissements et services.

1.3. L'évaluation interroge la mise en œuvre d'une action, sa *pertinence*, les *effets prévus et imprévus*, son *efficience*, en considération du *contexte observé*.

La présentation de la finalité du travail de l'évaluateur s'appuie sur le vocabulaire de l'action rationnelle. Analyser, c'est « apprécier » des actions en ayant pour objectif d'interroger leur « pertinence », leurs « effets », leur « efficience », en « référence aux finalités prioritairement définies par l'action publique ». D'emblée, l'évaluateur a le regard pris dans le prisme de la commande politique (si elle est publique, mise en forme par des fonctionnaires, la commande est préalablement l'émanation d'une aspiration politique). Ni « contrôle des normes », ni « certification », l'évaluation est cependant une démarche normative. Elle consiste à analyser l'action des organisations

(principalement des associations<sup>6</sup>) auprès des publics en fonction des attentes des pouvoirs publics. Ces dernières se situent sur deux volets :

2.6. (...) L'évaluation externe doit comporter deux volets complémentaires :

1° un volet relatif à l'effectivité des droits des usagers. L'évaluation porte au moins sur les conditions de participation et implication des personnes bénéficiaires des prises en charge ou accompagnements, les mesures nécessaires au respect du choix de vie, des relations affectives, de l'intimité, de la confidentialité et, s'il y a lieu, sur les dispositions prévues pour assurer la sécurité des personnes.

2° un volet plus particulièrement adapté à l'établissement ou au service considéré. À cette fin, l'analyse porte, au premier chef, sur les logiques d'action et les axes de travail. Cette analyse retient notamment : l'accompagnement au développement personnel, à l'autonomie, selon la personnalité, les limitations d'activité ou la situation de fragilité de chaque individu, la sensibilisation au risque d'isolement affectif et social, la prise en compte des interactions avec les proches et l'environnement, l'inscription des actions dans la continuité des choix de l'individu, le travail mené sur l'accès au droit.

Les logiques d'actions que doit analyser l'évaluateur sont celles qui sont censées permettre à l'utilisateur d'avoir les mêmes droits que tous les citoyens. Elles consistent en un « accompagnement au développement personnel, à l'autonomie » en fonction des aptitudes psychologiques (personnalité), physique (limitation d'activité) et psychosociales (fragilité de chaque individu). Selon ce texte, l'évaluation attendue n'a pas d'autre intention que de permettre aux organisations de repérer si elles favorisent l'épanouissement de l'individu qu'elles ont

---

6 La loi du 30 juin 1975 (Loi N°75-535) est le premier texte qui définit le cadre juridique des institutions sociales et médico-sociales. Il s'agit principalement d'associations à but non lucratifs qui : prennent en charge « des mineurs ou des adultes qui requièrent une protection particulière » ; « reçoivent des jeunes travailleurs » ; « hébergent des personnes âgées » ; « assurent en internat ou externat (...) l'adaptation ou la réadaptation professionnelle ou l'aide par le travail aux personnes mineures ou adultes, handicapées ou inadaptées » (Article 1<sup>er</sup>, loi N° 75-535).

en charge. Elle se présente comme un outil que l'État « bienveillant » a initié pour que les ESSMS puissent se situer sur l'échelle des valeurs humanistes. L'État se présente ici comme le gardien de cette morale. Il a délégué à ces établissements une mission salvatrice qui consiste à aider les personnes à trouver les ressources pour s'épanouir, en devenant « autonome » si possible. Cette mission est-elle bien remplie ? L'évaluation est là pour le déterminer...

Ainsi, à la lecture des textes, les ESSMS n'auraient pas un rôle de contrôle social. L'État ne s'appuierait pas sur ces textes pour encadrer des populations qui échappent « volontairement » ou « involontairement » à l'injonction de devoir subvenir à leurs propres besoins en travaillant<sup>7</sup>. Mais peut-on exclure dans l'évaluation des pratiques la dimension du contrôle social que jouent objectivement ces organisations ? N'existe-t-il pas des différences d'attente des pouvoirs publics concernant « l'accompagnement au développement personnel » selon que l'organisation soit un ITEP, une MAS, un CHRS<sup>8</sup> ayant des chantiers d'insertion ? Selon qu'il s'agit d'établissements pour mineurs ou pour adultes ? Selon que le public accueilli soit exclusivement masculin ou féminin ?

Dans les faits, ces différences d'attentes sont bien présentes dans les discours et les pratiques des acteurs. Lorsque l'établissement accueille des personnes ayant des troubles psychiques et physiques majeurs, inaptes au travail, le regard se portera plus sur les conditions de vie au sein de l'établissement, sur « l'effectivité des droits des usagers ». Lorsque l'établissement accueille des personnes potentiellement aptes au travail, l'attention se fixera principalement sur l'effectivité du retour à l'emploi ou à la formation des personnes. Dans ce deuxième cas de figure, si les droits des usagers sont pris en compte, cela s'articule avec leur devoir de tout mettre en œuvre pour s'en

---

7 L'État a organisé les interventions auprès des populations sans travail en effectuant systématiquement cette distinction (Castel, 1995).

8 ITEP : Instituts Thérapeutiques, Educatifs et Pédagogiques ; MAS : maisons d'Accueil Spécialisées ; CHRS : Centres d'Hébergement et de Réinsertion sociale.

sortir. Cette relation entre droits et devoirs se concrétise dans le *projet personnalisé* qui a fait l'objet de « recommandations de bonnes pratiques » de la part de l'ANESM. Elle invite les professionnels à élaborer en concertation avec la personne un projet dans lequel « les objectifs visant à restaurer l'estime de soi et la prise d'initiative sont à prioriser »<sup>9</sup>. Cela se traduit concrètement pour les CHRS par une tension entre, d'une part, le droit à une personnalisation de l'accompagnement des résidents, et, d'autre part, l'injonction qui leur est faite de devoir s'engager vers l'emploi ou la formation pour répondre à la demande récurrente des services de l'État de résultats rapides (sorties positives du CHRS). Dès lors, pour les établissements prenant en charge des personnes potentiellement aptes au travail, l'évaluation se focalisera moins « sur les mesures nécessaires au respect des relations affectives, de l'intimité »<sup>10</sup> que sur le nombre de sorties positives. Elle n'interrogera pas le fait que dans les règlements intérieurs de CHRS, il est fréquemment indiqué que les personnes hébergées ne peuvent inviter dans leur appartement un ou une amie à passer la nuit (Thalineau, 2002a, 2002b). Elle ne questionnera pas les obligations faites aux femmes d'être des mères aimantes et les contrôles exercés sur elles pour s'assurer de leurs « bonnes pratiques » éducatives.

En ne retenant que deux logiques d'action des ESSMS, celle qui s'appuie sur les droits de l'Homme et du citoyen, et celle qui vise l'épanouissement de la personne, et en évinçant celle qui a trait au contrôle social, l'État renforce cette dernière. La demande politique d'évaluation pose un voile de valeurs humanistes et individualistes sur l'enjeu majeur de ce champ, à savoir l'encadrement de personnes ne subvenant pas à leurs propres besoins et dont une partie d'entre elles, potentiellement apte au travail, est appréhendée comme responsable de sa situation économique et sociale. Dans un tel contexte, l'évaluation ne peut que produire une connaissance partielle et non-scientifique. Pourtant, la démarche évaluative se veut et se présente comme scientifique.

9 ANESM (2008) *recommandations de bonnes pratiques*. [http://www.anesm.sante.gouv.fr/spip.php?page=article&id\\_article=134](http://www.anesm.sante.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=134).

10 Annexe 3-10 du décret de 2007, article 2.6.

## Le discours de la « science » pour une pratique d'appui stratégique

---

Le vocabulaire utilisé pour décrire la démarche d'évaluation donne l'illusion de l'existence d'un cadre théorique, mais également d'une méthode. Cependant, en y regardant de plus près, le masque tombe.

L'article 2.4 du décret de 2007 est ici central pour saisir l'apparence du cadre théorique de l'évaluation externe : « Elle [l'évaluation] analyse des systèmes complexes intégrant l'interférence de nombreux facteurs, notamment les interactions entre bénéficiaires et institutions et des facteurs externes ». La notion de « systèmes complexes » signale d'emblée un choix théorique. Initialement utilisée en physique et en biologie, elle signifie en sciences sociales que le regard sociologique à privilégier est moins celui de l'analyse des structures sociales et de ce qu'elles imposent, que celui de l'interaction entre l'ordre et le désordre (Boudon, 1984), entre la cohérence apparente de la totalité et l'imprévisibilité relative des éléments qui la composent (Barel, 1979 ; Dupuy, 1982). Apparemment, dans un tel cadre d'analyse, l'évaluation n'a pas vocation à participer au jeu social. Elle est, au contraire, mise en extériorité, destinée à décrypter les interactions entre des composantes au sein des organisations d'une part, entre les organisations et des « facteurs externes » d'autre part.

Cependant, la méthode préconisée ne va pas dans le même sens. En effet, le décret propose que l'évaluation soit réalisée par le biais de la « mobilisation des partenaires concernés », par « la coopération entre les usagers, les professionnels, les gestionnaires des établissements et services sociaux et médico-sociaux et les autorités publiques »<sup>11</sup>. La distance de l'évaluateur est d'autant plus réduite que l'évaluation « implique un diagnostic partagé, la construction d'un cadre de référence spécifique d'évaluation,

11 Annexe 3-10 du décret de 2007, Article 1.4. : « L'évaluation contribue à la coopération entre les usagers, les professionnels, les gestionnaires des établissements et services sociaux et médico-sociaux et les autorités publiques ».

le choix d'outils de mesure et d'appréciation adaptée. Elle repose sur la mobilisation des partenaires concernés aux différentes étapes de la démarche évaluative » (Annexe 3-10 Article 1.3, Alinéa 2 du décret de 2007). Cette implication de tous les acteurs, afin de concilier les points de vue, contraint l'évaluateur à limiter l'analyse des différentes prises de position au sein du « système complexe ». Il n'est pas ici question de penser qu'il puisse y avoir des attentes incompatibles.

Pourtant, les attentes et les stratégies des acteurs impliqués sont dépendantes de leurs positions respectives au sein du champ de l'intervention sociale et médico-sociale et ne sont pas nécessairement conciliables. La façon dont les textes qualifient ceux qui reçoivent une aide est, à ce titre, significative. Ils sont désignés de deux façons : ils sont à la fois « usagers » et « bénéficiaires ». D'un côté, il s'agit de citoyens ayant l'usage de services qui leur sont dus selon les principes de solidarité énoncés dans le préambule de la constitution de 1946, et référencés dans celui de la constitution de 1958 : « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Mais, d'un autre côté, « l'utilisateur » se distingue du « bénéficiaire ». Ce terme que l'on retrouve dès qu'il est question d'un versement monétaire de l'État en matière d'aide sociale introduit l'idée de l'existence d'une contrepartie. Si l'individu reçoit, que donne-t-il en retour ? Depuis la mise en place des politiques sociales, la contrepartie est, elle aussi, variable selon l'appréciation de la responsabilité de la personne à devoir recourir à l'aide publique. Objet de débats lors de la discussion de la loi sur le RMI en 1988 (Lafore, 1992 : 73), la contrepartie des personnes aptes au travail n'est plus discutée aujourd'hui. Elle consiste à « prendre des initiatives » pour ne plus dépendre de la collectivité. Ces perceptions des « usagers-bénéficiaires » sont-elles conciliables avec les attentes des personnes concernées ? Comment les trois catégories indiquées que sont « les professionnels », « les gestionnaires » et « les autorités publiques » s'approprient ces perceptions ? Les textes

étudiés ne tiennent pas compte des différences de perception des publics selon les positions occupées dans le champ de l'intervention sociale et médico-sociale. Tous sont à mobiliser dans le but de « promouvoir l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets » (Casf, article L 116 1). Dès lors, comment réaliser l'évaluation tout en étant confronté à cette diversité des positions et des points de vue ?

Toute une littérature s'est développée pour apporter une réponse à ce type de question. Elle vise à montrer que « le diagnostic partagé de l'action des organisations, le choix d'outils de mesure et d'appréciation adaptée »<sup>12</sup> est affaire de principes et de méthodes. Pierre Savignat, auteur de plusieurs ouvrages sur l'évaluation dans les ESSMS, présente ainsi les « choix » que peut faire l'évaluateur pour déterminer le registre de la mobilisation des « parties prenantes » :

*« En ce qui concerne les groupes de travail, leur composition, les thématiques qu'ils vont aborder, leur temporalité, leur déroulement doivent être fixés dès le départ et ces données doivent être largement communiquées. Les critères qui président à leur mise en place doivent être compris et donc transparents.*

*Leur composition dépendra à la fois de facteurs propres à l'évaluation, mais aussi des critères relevant de l'établissement ou du service (qu'il s'agisse du nombre de personnes potentiellement concernées, de l'organisation du travail jusqu'à des choix relevant du management d'équipes).*

*Chaque formule a ses avantages et ses inconvénients. Un principe de volontariat favorisera sans doute la dynamique des groupes du fait d'une motivation plus forte de ses membres, mais fait courir le risque d'un décrochage avec celles et ceux qui ne se portent pas volontaires. Dans ce cas, il convient de porter un soin particulier aux modalités de communication et d'information entre les membres des groupes et les autres. A contrario, une formule rendant obligatoire la*

<sup>12</sup> Annexe 3-10 du décret de 2007, article 1.3.

*participation induit des efforts particuliers pour assurer la participation de tous et pour favoriser une dynamique collective.*

*L'on peut également se poser la question de savoir si l'on met en place des groupes rassemblant une catégorie d'acteurs (des groupes pour les professionnels, d'autres pour les usagers...) ou si l'on opte, en totalité ou en partie, pour des groupes transversaux associant différentes parties prenantes » (Savignat, 2010 : 110).*

Les acteurs participants au processus évaluatif sont déterminés selon des critères stratégiques définis par l'organisation et l'évaluateur. La méthode n'est pas ici établie à partir d'un cadre théorique. Certes, cela n'est pas en soi une obligation. Dans le cadre d'une approche inductive, le recueil de données précède les questionnements théoriques. Toutefois, pour être scientifiquement pertinente, elle ne peut exclure des acteurs participant aux activités sociales. Or, Pierre Savignat préconise, entre autre, « le volontariat » des acteurs impliqués. Comme dans les textes officiels, le vocabulaire utilisé pour mettre en œuvre l'évaluation est celui de la coopération. « Partenaires », « usagers », « citoyens », « participation », « association de différentes parties » sont des termes qui attestent que l'action d'évaluation est appréhendée comme un processus coordonné entre des sujets qui coopèrent dans un but partagé, celui d'améliorer le « bien-être individuel » et le « bien-vivre ensemble ». Les relations sociales ne sont nullement appréhendées comme des configurations dans lesquelles les individus sont aussi dans des relations de domination liées à des positions non égalitaires au sein des organisations, et n'aspirent pas nécessairement à la compréhension mutuelle.

### **En guise de conclusion**

---

La réalisation d'une évaluation externe des ESSMS par une équipe s'appuyant sur les savoirs et les méthodes des sciences sociales, tout particulièrement ceux de la sociologie, n'est plus aujourd'hui envisageable. Cela supposerait, d'une part, de se défaire de la

vision imposée des objectifs de l'évaluation, et, d'autre part, de définir une méthodologie non pas en fonction des attendus normatifs contenus dans les textes, mais à partir d'un questionnement qui prend en compte les enjeux spécifiques du champ de l'intervention sociale, les positions et les points de vue des agents et des organisations au sein de ce champ. L'impossibilité d'être évaluateur-chercheur n'est pas seulement liée au fait que l'État utilise(ra)it l'évaluation pour imposer une gestion néo-libérale des ESSMS (Chauvière, 2007). Le cadre formel de la démarche d'évaluation, imprégné des principes moraux qui caractérisent le champ de l'intervention sociale, contraint l'évaluateur à une expertise partielle, partielle, et non scientifique.

### **ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES**

---

- Barel Y., 1979, *Le paradoxe et le système*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.
- Boudon R., 1984, *La place du désordre*. Paris : PUF.
- Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris : Fayard.
- Chauvière M., 2007, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*. Paris : La Découverte, coll. « Alternatives sociales ».
- Dupuy J.-P., 1982, *Ordres et désordres*. Paris : Seuil.
- Lafore R., 1992, « La pauvreté saisie par le droit », in Castel. R, Lae. J-F. *Le revenu minimum d'insertion, une dette sociale*. Paris : L'Harmattan, Coll. Logiques sociales.
- Perret B., 2001, *L'évaluation des politiques publiques*. Paris : La Découverte, Coll. Repères.
- Savignat P., 2010, *Conduire l'évaluation externe dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux*. Paris : Dunod.

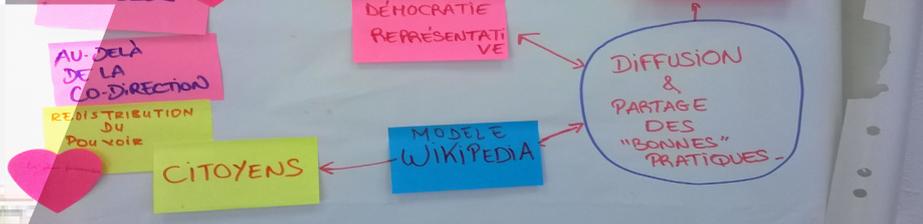
Thalineau A., Rivard T., 2007, « Produire de la connaissance et alimenter la décision publique : des objectifs tenables ? », in Jacot H., Fouquet A., *Le citoyen, l'élu, l'expert*. Paris : L'Harmattan et SFE.

Vanlerenberghe P., 1992, *R.M.I. Le pari de l'insertion - rapport de la Commission nationale* -. Paris : La documentation française, Tome 1 et 2.



# politiques évaluation publiques

Rapport



## Ce que fait et produit l'évaluation généralisée

**Michel CHAUVIÈRE**

*Directeur de recherche émérite au CNRS,  
membre du CERSA, Université Paris 2*

**E**n guise d'introduction, il me faut signaler tout d'abord que je suis un professionnel évalué et globalement satisfait de l'être. Au CNRS depuis 1980, durant ma période active, j'ai été en effet dans l'obligation de m'y soumettre, selon une procédure spécifique : soit un rapport d'activités annuel, un rapport scientifique dit à deux ans et un autre rapport scientifique, plus important, dit à quatre ans. Le destinataire de ces travaux a longtemps été exclusivement le Conseil national de la recherche scientifique, où siégeaient, entre autres, des universitaires personnellement non soumis à l'évaluation. Les enjeux n'étaient réellement importants qu'en cas de demande de promotion individuelle ou lorsque le laboratoire d'affectation venait lui aussi en évaluation, notamment pour renouvellement. Au demeurant, je dispose aujourd'hui d'un rétrospectif de mes travaux depuis 1980, ce qui reste un atout indéniable et m'a bien servi dans le cumul de mes résultats.

Le Conseil national de la recherche scientifique d'alors, aujourd'hui en partie remplacé par l'Agence d'évaluation de la

recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), qui, comme son nom l'indique, concerne désormais les enseignants-chercheurs autant que les chercheurs, avait une particularité qui a malheureusement disparu. Non externalisée, cette instance était composée de représentants de l'administration de la recherche et de pairs, élus sur listes syndicales. L'AERES est également non externalisée, mais les pairs qui y siègent ne sont plus élus mais nommés ; ils deviennent ainsi des experts (ex-pairs), avec parmi eux obligatoirement quelques étrangers. C'est seulement au début des années 1990 qu'il sera fait appel au cabinet Bossard pour évaluer le CNRS, au grand dam des chercheurs informés.

On trouve des chercheurs et universitaires volontaires pour cette expertise, parce que, de manière générale, dans toute organisation, il vaut mieux être l'évaluateur que l'évalué, mais aussi parce que l'acceptation d'une telle mission dans les diverses institutions de gouvernance de la recherche, à l'AERES ou encore à l'Agence nationale de la recherche (ANR) et dans divers dispositifs secondaires, malgré la lourdeur de cette responsabilité

[Retour sommaire](#)

chronophage, peut parfois s'avérer utile à la carrière ! Il est vrai également que chez tout chercheur sommeille un évaluateur, voire un conseiller du prince. Depuis Durkheim, contemporain impliqué de la Troisième République naissante, du Solidarisme de Léon Bourgeois, de l'émancipation laïque, tout chercheur aimerait bien plus ou moins influencer le cours des choses. Plus près de nous, la *Misère du Monde* de Pierre Bourdieu (1993) a eu un impact certain, tout comme les nombreuses prestations télévisuelles d'Alain Touraine ou d'Edgar Morin. La question politique est toujours présente. Vu l'objet de leur travail, on ne connaît guère de sociologues contemplatifs !

## Émergences de la question de l'évaluation

---

Au-delà de ma propre situation de chercheur au CNRS, la problématique politique de l'évaluation est en réalité venue à moi dans des conditions particulières qui incidemment m'ont amené à m'intéresser à la genèse et aux enjeux contemporains de cette pratique. En 1982, j'étais chargé de mission à la MIRE (Mission recherche expérimentation) au ministère des Affaires sociales, mis à disposition par le CNRS. La MIRE était née des stratégies initiées par le premier ministre de la Recherche dont Jean-Pierre Chevènement était titulaire et, plus précisément encore, des états généraux de la recherche de 1981-1982 qui avaient alors fortement mobilisé le milieu concerné. C'est ainsi qu'en 1982 j'avais pu participer au rapport de Maurice Godelier sur *l'État des sciences de l'homme et de la société en France* en rédigeant avec un collègue un chapitre sur les enjeux de la recherche dans le champ de l'action sociale et du travail social.

La MIRE faisait partie de ces nouveaux dispositifs avancés de recherche contractuelle, adossés à un ministère technique. Le ministère de la Justice en était doté depuis longtemps, de même qu'il existait un Plan urbain au sein du ministère de l'Équipement et un financement de recherche au CORDES pour le Commissariat général au plan. Mais les Affaires sociales,

comme l'Intérieur n'en bénéficiaient pas (Bezes et al., 2005). C'est dans ce cadre que la question de l'évaluation s'est imposée dans un rapport difficile avec la recherche et cela sous deux formes.

D'une part, nous avons fait l'objet vers 1983 de demandes précises émanant du secrétariat d'État à la famille (Georgina Dufoix) de réaliser une évaluation sur le terrain des opérations dites anti-été chaud (Dubet et al., 1986). Pour mémoire, ces opérations visaient à répondre par le développement de projets interinstitutionnels et interprofessionnels aux manifestations de jeunes dans les banlieues, notamment à Villeurbanne ; elles avaient également été montées en bonne coopération entre les Affaires sociales, la Justice et l'Intérieur sur l'initiative d'un certain nombre de conseillers techniques issus du syndicat de la magistrature. Or, à la MIRE, nous ne nous inscrivions pas dans ce type d'injonction, ni d'ailleurs dans aucune logique d'étude commanditée. Après accord avec les autorités du ministère sur un programme global et après appel d'offres en direction de la communauté scientifique, publique mais aussi associative, la recherche devait rester libre de ses objets, de ses méthodes et de ses problématiques. Malgré ces excellents principes, nous avons néanmoins tenté de répondre à cette instrumentalisation, en relevant le défi à la condition que l'évaluation soit « au risque de la recherche », c'est-à-dire que les chercheurs ne soient pas mobilisés pour valider une politique mais qu'ils puissent sans limites mettre en avant les principaux éléments concourant à celle-ci, tout à la fois du côté de la décision, des financeurs, des acteurs, du montage des opérations et des effets visibles ; bref nous défendions le droit d'y aller voir en toute liberté. Ce qui fut fait trois années durant, avec quelques difficultés et le sentiment final d'avoir finalement bien peu impacté le politique.

D'autre part, dans le même temps, nous avons été associés à un groupe de réflexion de chercheurs et de fonctionnaires au sein du Commissariat général au plan sur la question encore marginale de l'évaluation des politiques publiques. Ce travail était contemporain des premiers rapports sur le sujet : rapport Nioche-Poinsart (1984), rapport Deleau-Mioche et al. (1986) et

quelques autres qui tous invitaient les pouvoirs publics à s'engager résolument dans l'évaluation des politiques publiques, comme cela aurait été depuis longtemps effectif et productif dans différents pays de la sphère anglo-saxonne. Argument classique du retard français qu'il aurait fallu absolument combler sous prétexte de modernisation, quand il est clair que cette approche cachait aussi une mutation en profondeur de la conception de l'action publique elle-même. Dans un monde plus pragmatique, l'action publique ne viserait plus à faire société mais simplement à résoudre les problèmes qui se posent aux citoyens clients. Une politique publique ne serait plus qu'un programme engageant une construction complexe avec différents experts, des moyens mesurés et ajustés, pour des résultats, des performances qui doivent être nécessairement évalués en temps réel, avant de passer au problème suivant. La grille de Jones est souvent citée en appui à cette approche (Jones, 1970). Toute une littérature sociopolitique a suivi, plus souvent normative que critique.

Ainsi conçue, l'évaluation des politiques publiques marque donc l'engagement dans une orientation beaucoup plus technique, discontinuée et en temps limité de l'action publique qui ne correspond guère à la tradition républicaine, plus longue, plus institutionnelle et surtout protégée par une administration surdéveloppée et des financements quasi pérennes. Ce qui fait s'interroger sur l'extension du domaine de l'évaluation quand il s'agit effectivement de politique de longue durée, avec des spécialités elles aussi engagées pour des temps longs, comme c'est le cas du côté de la justice, du soin, de l'éducation, du travail social et en gros dans tous les domaines du l'humain et du lien social. Les échecs patents de la lutte contre la pauvreté depuis la fin des années 1970, qualifiée selon la conjoncture d'exclusion ou de précarité, montre bien l'impasse des approches exclusivement sectorielles et l'inutilité relative des évaluations qui, même intelligemment conduites, n'ont jamais vraiment amélioré l'action publique : le revenu de solidarité active (RSA) n'est pas né des évaluations du revenu minimum d'insertion (RMI) ni du bref revenu minimum d'activité (RMA), mais d'une pure stratégie politique Sarkozy/

Hirsch, les différentes lois de décentralisation non plus, etc. Dans le même genre, le rapport de M. Chérèque, ancien secrétaire général de la CFDT, remis en 2014 *sur la pauvreté et l'inclusion sociale* n'y change pas grand-chose non plus, faute sans doute de mobiliser toutes les bonnes variables (économiques, mais aussi anthropologiques, juridiques, historiques et subjectives) et surtout de ne pas suffisamment s'appuyer sur ce que les gens de terrain et les professionnels savent sur tous ces sujets qui font leur quotidien. L'intelligence sociale est en danger et ce n'est pas l'évaluation qui la guérira ! (Chauvière, 2011).

### Prime institutionnalisation

---

Il faut ici se rappeler que Michel Rocard, premier ministre du second septennat socialiste en 1988, avait cherché à donner plus de place à l'évaluation des politiques publiques en la couplant habilement avec une invitation à plus d'initiatives et de projets de service dans les administrations et en souhaitant une promotion des droits des citoyens administrés, rebaptisés alors usagers. Un échec, mais il en est resté le rapport commandé à Patrick Viveret (1990) et plusieurs initiatives institutionnelles durant la décennie suivante.

Le rapport Viveret ouvre en effet quelques perspectives intéressantes. D'abord, il fixe qu'évaluer c'est former un jugement de valeur, autrement dit, en langage sociologique, l'évaluation est aussi une construction sociale, ce qui relativise la prétention de certains évaluateurs à l'objectivité. Ensuite, il recommande de créer de nouvelles institutions pour encadrer et élever le niveau scientifique des évaluations de politiques publiques. C'est ainsi qu'apparaît en 1990 un Conseil scientifique de l'évaluation (CSE), dont le politologue Jean Leca prend la présidence. Dans ce cadre, la définition de l'évaluation s'élargit avec une distinction encore utile entre trois dimensions : cognitive, instrumentale et normative. À sa suite est institué en 1998 un Conseil national de l'évaluation (CNE). Dans ce nouveau cadre, diverses évaluations seront conduites, notamment celles du RMI, de la formation

professionnelle, de la formation des travailleurs sociaux (Villain et al., 1995), mais toutefois pas celle de la décentralisation, ni de la politique de défense, ni de l'école, ni de la justice. L'évaluation ne concernerait-elle que les actions les plus techniques ?

En 1998, le CSE est donc supprimé. C'est la fin de l'idée d'évaluer librement, des évaluations au « risque de la recherche », autrement dit de la légitimité de l'analyse critique de ces innovations dans la conduite de l'action publique (Kessler, Lascoumes, et al, 1998). Dans le même temps, l'activité d'évaluation se professionnalise et une certaine routine s'installe. En 1999, la corporation des évaluateurs se constitue en Société française de l'évaluation (SFE).

En 2001, la réforme de l'État par lui-même, qui traîne depuis les années 1960 (Bezes, 2009), fait un pas décisif avec la Loi organique sur les lois de finances (LOLF). C'est d'abord une initiative parlementaire (Didier Migaud, alors député PS de l'Isère, nommé Premier président de la cour des comptes en 2010, et Alain Lambert, sénateur centriste futur UMP, élu de la Manche), mais après le Trafalgar d'avril 2002, elle sera surtout l'outil privilégié du ministère des Finances à Bercy, dans le gouvernement de droite de M. Raffarin. Cette nouvelle « constitution » budgétaire a deux buts principaux : renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement mais aussi et presque surtout améliorer l'efficacité de l'action de l'État en substituant à la logique de moyens une logique d'objectifs et de résultats. Et l'évaluation, à l'euro près, fait partie intégrante de ce dispositif très *top down*, devenant même exigible de tous les « consommateurs » de ressources publiques, à tous les niveaux, jusqu'aux derniers travailleurs de terrain. On sait aussi que la LOLF a changé la représentation même de l'organisation de l'action publique, de façon à la rendre plus pragmatique, plus efficiente et aussi plus conforme aux standards européens de l'économie sociale de marché, inspirée de l'ordolibéralisme (Dardot, Laval, 2009). Aux découpages anciens entre ministères politiques et blocs de compétences, elle substitue une approche prétendument rationnelle du management public, appuyée sur un algorithmique complexe fait de missions, de programmes et d'actions hiérarchisés. Ce que la révolution numérique

et la pensée binaire rendent effectivement plus facile à concevoir et à réaliser.

La Révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2007, puis la Modernisation de l'action publique (MAP) en 2012 introduiront les réformes structurelles nécessaires à l'imposition *du New Public Management*. Et l'évaluation pour tous et partout, qu'on peut désormais qualifier de néo-évaluation, est emportée et surtout validée par ce *mainstream*. Lors d'une assemblée de la SFE en juin 2012, Didier Migaud parlera même de « militants de l'évaluation » et l'on entend un peu partout : « Vous ne pouvez pas ne pas évaluer votre action et l'usage des moyens publics engagés » ! Nouvelle morale publique, s'il en est ! Évidemment, cela ne va pas sans opposition, dans la haute fonction publique, mais aussi au niveau des caisses de Sécurité sociale, des collectivités locales, de la vie associative, dont les parts d'indépendance relative, de libre administration ou d'innovation légitimes, gagnées en des temps politiques différents, se trouvent ainsi rognées et soumises à une épuisante négociation permanente, en amont autant qu'en aval.

## L'exemple du secteur social et médico-social

---

Depuis le tournant des années 2000, la néo-évaluation diffuse dans tout le corps social. Crainte, critiquée par certains, elle est aussi étonnamment réclamée par d'autres qui y voient un moyen de reconnaissance par les autorités publiques et de transparence démocratique. Le secteur social et médico-social n'est pas en reste. C'est même en l'espèce un bon élève. D'où la paradoxale loi 2002-2, dite de rénovation de l'action sociale et médico-sociale qui, pour rester dans notre sujet, impose notamment une double évaluation : interne et externe. La rhétorique de l'usager, désormais proclamé « au centre » de tout le système de dette et de justification au fondement de l'action sociale, comme s'il ne l'avait pas été auparavant, domine le dispositif. L'usager gagne d'ailleurs en droits, mais ce sont des droits secondaires, sinon faibles, dont l'opposabilité est

limitée (Chauvière, 2013a)<sup>1</sup>, sauf à rendre responsables des manques et des échecs les professionnels, suspectés d'être tous potentiellement maltraitants. Tout cet ensemble, auquel il convient d'ajouter quelques nouvelles obligations financières, administratives et professionnelles, prend sens dans le cadre du *New Public Management* que le gouvernement de Lionel Jospin aura importé, avant que la droite revenue au pouvoir après avril 2002 n'en généralise l'application, jusqu'à la RGPP, aujourd'hui MAP, sans oublier la loi HPST (Hôpital, patients, santé, territoires - 2009) et les ARS (Agences régionales de santé) qu'elle a instituées, etc.

Pourquoi une double évaluation, interne tous les cinq ans à destination des conseils généraux et/ou de l'État, selon l'origine des autorisations, en sus du rapport annuel d'activités, puis externe dans les sept années qui suivent une habilitation ? Les arguments principaux utilisés jusque dans les textes législatifs pour justifier cette évolution de la régulation sont l'amélioration continue de la qualité des services rendus et la promotion des droits des usagers, mais aussi le développement d'une culture de la « bientraitance » ; d'aucuns y voient une maïeutique, une auto-évaluation salubre, une opportunité de valorisation des pratiques, d'autres au contraire une machine de guerre contre les professionnels, leur éthique de responsabilité et leur place dans la régulation. L'évaluation externe privilégie au contraire la pertinence, l'impact et la cohérence des actions conduites en regard des missions imparties et des besoins et attentes des populations ; en cela, elle est plus proche de l'idée de contrôle de la conformité de l'usage des moyens alloués, ce que le Parlement avait explicitement réclamé lors de la discussion de la loi. Si des contrôles de cette sorte ont toujours existé, les notions d'impact et plus tard de

---

<sup>1</sup> La loi du 4 mars 2002 sur les droits des malades et la qualité du système de soins distingue les droits collectifs des malades et reconnaît leurs organisations dans la gestion de l'hôpital public, ce qui implique un droit d'évaluation, alors que la loi 2002-2 ne le fait pas pour le secteur social en n'offrant qu'un droit de participation individuel, sans formation d'une expression collective (dans les conseils de vie sociale, par exemple).

performance montrent qu'un palier a été franchi, euphémisé par l'usage généralisé de la notion d'évaluation. Même les inspections générales des ministères techniques normalement chargées de contrôle se sont mises à l'évaluation !

Ces nouvelles pratiques de contrôle et de régulation tant budgétaire que comportementale, autrement dit de « disciplinarisation » (Michel Foucault), entraînent avec elles une série de conséquences pour tout le champ de l'action sociale collective et individuelle mais aussi des questions de recherche tout-à-fait essentielles.

Tout d'abord au plan de l'organisation administrative. Une agence, introduite par la loi 2002-2 : l'ANESM (agence nationale pour l'évaluation et la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux), est devenue le pilote et la référence de ces deux opérations normatives complémentaires, interne et externe ; elle est notamment chargée de fournir des indications méthodologiques, d'habiliter les évaluateurs externes et surtout de produire avec différents experts du milieu concerné des recommandations de bonnes pratiques, dont l'effet normatif est indéniable dans les établissements et services visés, malgré les dénégations officielles. Mais une seconde agence est également entrée dans la danse : l'ANAP (agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux), comme suite à la loi Hôpital, Patients, Santé, Territoires (HPST) de 2009 qui, entre autres particularités, aura réincorporé le médico-social au sanitaire, détruisant ainsi l'unité de l'action sociale encore consacrée par le Code de l'action sociale et des familles et par la loi 2002-2 ! Récemment, la Cour des comptes s'est inquiétée de la concurrence ruineuse pour les finances publiques entre ces deux agences qui, *grosso modo*, ont les mêmes objectifs. Mais c'est là, sans aucun doute, une fois liquidée la vieille administration déconcentrée des DDASS (1964) et des DRASS (1977), un nouveau mode de gouvernementalité beaucoup plus moderne !

Deuxièmement, il existe désormais un véritable marché de l'évaluation, officiellement favorisé par les différentes

lois qui, en en généralisant le déploiement, le stimulent, spécialement dans le secteur social. Cette obligation légale devient ainsi une aubaine pour la corporation des évaluateurs, bien plus juteuse en tout cas que l'évaluation des politiques publiques, non obligatoire à ce jour et le plus souvent en panne d'utilité. Si à la SFE, on raisonne volontiers en référence à un idéal d'évaluation des politiques publiques, dans la réalité, bon nombre d'évaluateurs développent leur business dans le secteur social et médico-social, profitant d'une intense politique de l'offre visant à couvrir l'ensemble des départements, érigés chefs de file de l'action sociale depuis 2003 (Acte II de décentralisation).

Troisièmement, cette orientation accentue la décrédibilisation des savoir-faire de terrain (ou savoir-s'y-prendre) des métiers historiques et de l'approche qualité par la qualification, au profit d'un alignement sur le monde productif de biens et de services. C'est un pied-de-nez officiel aux régulations anciennes, qui avaient pourtant fait leurs preuves, par les métiers et la qualité professionnelle des hommes et des femmes impliqués au quotidien (avec diplôme d'État à la clé). Mais il est vrai que pour le législateur de 2002, il existait alors trop d'exemples médiatisés de maltraitance dans certains secteurs d'intervention : les personnes âgées dépendantes, comme par hasard le secteur alors le moins professionnalisé, et dans une moindre mesure les personnes en situation de handicap ; et il faut aussi se souvenir qu'à la même période diverses affaires avaient défrayé la chronique en matière de protection de l'enfance (Outreau, Angers...) où les professionnels avaient été rapidement désignés responsables tant par les médias que par certaines autorités publiques.

Quatrièmement, de ce fait c'est aussi tout le service public qui régresse et avec lui les associations bénéficiaires de certaines délégations de mission de service public, elles-mêmes étant parfois reconnues d'utilité publique (RUP) ; toujours au nom de l'usager-client, on en vient à oublier carrément la dimension organique de tels services dans l'idéal républicain (faire une société de semblables, organiser le vivre ensemble et tendre à l'égalité) pour privilégier, au contraire, sa seconde dimension, le service

concret rendu aux publics. Le service public devient en effet de plus en plus, et cela depuis la première décentralisation des années 1980, un service rendu à des citoyens clients ou consommateurs de biens sociaux, sous un régime de concurrence avec d'autres sources de services, associatives ou privées lucratives. Cette mise en concurrence n'est pas qu'une dérive nationale, c'est aussi un des effets de la construction européenne selon les normes de l'ordolibéralisme. Chacun en connaît les rédactions ambiguës qui ont conduit au vote négatif des Français sur le traité constitutionnel en 2005, mais aussi la directive Bolkestein dès 2004 puis la seconde directive sur les services en 2006 et son application en France dans le cadre de la loi Borloo de 2006. Cette dernière a créé un véritable marché concurrentiel et indifférencié des services à la personne, dans lequel se sont très vite engouffrés des associations mais aussi des entreprises lucratives et des banques. Elle a aussi appauvri en qualité les prestations offertes, désespéré les militants de la cause des personnes âgées plus ou moins dépendantes et permis d'écarter provisoirement l'option d'un cinquième risque de Sécurité sociale pour gérer la dépendance.

## Questions de recherche

---

Quels rapports entretiennent les sciences sociales et l'évaluation ? L'extension et l'obligation de cette pratique de contrôle et/ou de régulation suscite de nombreuses questions dont la recherche doit se saisir. Relevons-en quelques-unes avant d'en développer davantage deux en réescomptant notre propre contribution aux travaux de la SFE à Grenoble en juin dernier (Chauvière, 2013b) : Dévoiement ou extension du marché des sciences sociales ? « Passion » (Amado, Enriquez, 2007) ou « folie » (Abelhauser, Gori, Sauret, 2011) ou même « tyrannie » (Del Rey, 2013) ? Instrument ou dispositif (Agamben, 2007 ; Garcia, Montagne, 2011) ? « Pouvoir supposé savoir » (Zarka, 2009) ou « nouvelles fabriques de la servitude » (Abelhauser, Gori, Sauret, 2011) ? Symptôme d'une « société malade de la gestion » (De Gaulejac, 2009) ?... Sans oublier d'interroger le coût public des actions d'évaluation, en

moyens financiers et en temps humain, leur circuit réel et leurs suites tangibles, ainsi que les effets de ces pratiques tierces imposées sur la subjectivité des acteurs et notamment leurs motivations, leur engagement et leur rapport au savoir, etc.

### Analyser les rapports sociaux d'évaluation

Pour entrer sociologiquement dans les rapports sociaux triangulaires engendrés par la généralisation de l'obligation d'évaluation et la multiplication des interventions de ce type, à tous les niveaux, il faut d'abord différencier les trois acteurs de la scène.

Qui sont les évaluateurs ? Comme bien d'autres groupes sociaux, les évaluateurs n'analysent guère leur place dans la division du travail ni dans la société. D'où une série d'interrogations. Quelles sont leurs origines, leurs formations, leurs expériences dans les domaines qu'ils investissent ? Comment se sont-ils engagés dans cette voie : par nécessité économique, vu les difficultés actuelles pour entrer dans les carrières académiques, par opportunité ou bien par conviction ? Comment l'activité est-elle organisée (*free-lance*, auto-entreprises, bureaux d'études, société à responsabilité limitée, etc.) ? *Quid* de la compétition entre bureaux d'études ou autres officines et les individus ? Comment manœuvrent-ils entre les commandes, les financements, les objets et situations imposés, les méthodes, les modes de restitution, etc. Quels rapports entretiennent-ils avec les agences (type Offices parlementaires, AERES, ANESM ou ANAP...) ? Que disent-ils de leur métier en train de se professionnaliser et des formations *ad hoc* qui émergent<sup>2</sup> ? Comment s'organisent-ils pour exister, se faire reconnaître collectivement, former les nouvelles recrues, réguler leur concurrence, etc. ? Et surtout, que font-ils réellement sur le terrain, dans l'interaction avec les différents collectifs de travail qu'ils rencontrent et interrogent ? À ces questions, sauf erreur,

<sup>2</sup> Publicité trouvée dans un journal professionnel du secteur social : « *Devenez Évaluateur/Évaluatrice certifié(e) AFNOR des Organisations de l'Économie Sociale : Évaluateur/Évaluatrice Interne certifié(e), Évaluateur/Évaluatrice Externe certifié(e) ou encore Évaluateur/Évaluatrice Externe Expert certifié(e)* ».

il n'y a guère de réponses satisfaisantes à ce jour. Il serait donc très pertinent, par exemple, de soumettre la corporation des évaluateurs à une enquête approfondie et à un suivi longitudinal, et suggérer une étude critique sur l'invention et le fonctionnement de la SFE.

Qui sont les évalués ? Tout à la fois des acteurs de terrain, aux différents maillons de la chaîne productive (y compris aux niveaux des administrations et des opérateurs intermédiaires), leurs unités ou communautés de travail et indirectement leurs organisations, corporatives ou associatives. Cette population est difficile à identifier et mal connue dans son ensemble. Mais plus mal connues encore sont les conditions de réception par les évalués des obligations d'évaluation, les croyances, attentes et rejets qu'elles suscitent, les interprétations et les modes d'adaptation qu'en réaction ils développent (y compris d'éventuels détournements et toutes sortes de ruses pour y échapper ou économiser leur énergie). Avec un peu de recul, on peut faire l'hypothèse que loin d'aider les évalués dans la formalisation ou même les décisions qui leur reviennent, comme il est dit dans le catéchisme de l'évaluateur « compréhensif », les pratiques évaluatives contemporaines tendent surtout à disqualifier les compétences créatives et analytiques des évalués et, de ce fait, attentent à leurs identités professionnelles et à l'honneur de leurs fonctions et professions. D'où les tensions observées dans de nombreux domaines, tout spécialement au sein des métiers de l'humain, caractérisés par une forte dimension clinique relevant d'une autre épistémologie (Chauvière, 2012, 209-234). Si bien que les acteurs de terrain, les gens de métiers, les pairs, les communautés de travail et les organisations qui les portent et les accompagnent dans l'ordinaire de l'action, peuvent apparaître comme les grands perdants de la néo-évaluation. Même l'évaluation des politiques publiques, à prétention plus technocratique, est exposée à ce phénomène de délégitimation des groupes sociaux concernés, professionnels ou populaires.

Qui sont les usagers ? Il n'est pas indifférent de constater que l'émergence de l'évaluation est concomitante avec celle de l'utilisateur

dans l'action publique. Dans sa politique de « renouveau du service public », Michel Rocard s'autorisait de l'usager, à vrai dire du citoyen ramené au seul statut d'usager des services publics, en opérant là une métonymie discutable. Si depuis les années 1990, c'est une catégorie nouvelle dans la législation, elle n'en est pas moins beaucoup plus ancienne dans la société civile, sans que nécessairement le mot usager soit toujours utilisé (Chauvière, 2013a, 218-223). Plus encore que celle des évalués, la population des usagers est impossible à circonscrire et à objectiver, sauf à passer par le biais de certaines organisations *ad hoc*, quand elles existent. D'où l'hypothèse qu'il s'agirait là d'une rhétorique conjoncturelle liée à la période de mutations et de contraintes que nous connaissons et non du grand saut démocratique souvent mis en avant.

Quelle est l'économie du triangle évaluateur/évalué/usager ? Elle tient en une phrase : c'est au nom de l'usager générique que l'évaluation est opposable à l'évalué, dit l'évaluateur mandaté par la puissance publique. Le raisonnement est tortueux mais légitimé par la loi !

Comment ce triangle évolue-t-il dans le temps, en d'autres termes, quelles sont les suites et quel est l'impact de cette activité sur le cours des politiques et des pratiques ? Le doute domine et avec de bonnes raisons.

C'est sans doute la face la plus cachée des dispositifs d'évaluation. En principe, les résultats devraient, après délibération démocratique avec tous les intéressés, devenir à leur tour une nouvelle ressource pour l'action (et à condition bien sûr qu'il y ait du neuf dans les recommandations !). Qu'en est-il exactement ? Où vont les évaluations ? Comment et par qui sont traités les résultats ? N'y a-t-il pas différents filtres à traverser ? On ne connaît pas bien le parcours administratif et politique des résultats d'une évaluation, les commentateurs, même critiques, s'arrêtant trop souvent au moment cathartique du processus d'évaluation lui-même.

En outre, en phase de réduction d'effectifs (RGPP et non-remplacement de certains fonctionnaires partant à la retraite) on peut douter que les nouvelles administrations

que sont les agences disposeront d'assez de moyens humains pour analyser et tirer le meilleur de tant de retours évaluatifs. Nous courrons donc deux risques : le premier est qu'on s'en remette à des sous-traitants ou à des machines qui ne produiront qu'en fonction de leur paramétrage et de ce qui aura été demandé, le standard ou le résumé l'emportant alors le plus souvent sur le singulier ; le second c'est que, par défaut, la rumeur, la réputation d'un établissement ou d'un service, ou bien encore certaines proximités entre décideurs et acteurs, continuent voire amplifient leurs effets, en concentrant les approfondissements des évaluations rendues sur les seuls établissements ou services déjà connus pour poser des problèmes.

Force est enfin de constater que le poids du commanditaire, souvent seul financeur de l'opération, reste dominant et même déterminant. Ce qui ramène la « passion évaluative », loin de correspondre à la maïeutique parfois évoquée ou au starter démocratique souvent mis en avant, à n'être en définitive qu'une variante moderne du pouvoir de contrôler, de donner des ordres et de normaliser les comportements politiques et surtout professionnels.

### *Analyser les effets de la densification normative*

La densification normative se repère d'abord au travers d'un vocabulaire gestionnaire invasif qui s'est imposé très rapidement presque partout, colonisant l'espace politique et ruinant les mots des métiers comme ceux des disciplines analytiques. Si le terme d'*effectivité* appartenait déjà au contrôle de la mise en œuvre des lois et des règlements, l'évaluation a charrié avec elle toutes sortes de mots inusités voici encore quelques années. Trois dominent son répertoire : *efficacité* qui exprime le rapport entre les résultats attendus et les résultats obtenus ; *efficience*, le rapport entre les résultats obtenus, directs ou indirects, et les moyens mis en œuvre pour les obtenir ; et *cohérence*, l'adéquation entre les objectifs intermédiaires et les objectifs finaux ou globaux. Mais il y en a beaucoup d'autres plus ou moins apparentées à l'évaluation : les référentiels, l'accréditation, les bonnes pratiques, la démarche qualité, les

indicateurs, le *reporting*, le *benchmarking*,... Ensemble, ces mots font système et témoignent d'une grande normativité générale pesant spécialement sur le travail de terrain.

Évaluer aujourd'hui n'est donc plus du tout une simple opération de retour sur l'action, incorporée à la pratique sous la responsabilité première des acteurs concernés, afin de pouvoir former collectivement un libre jugement de valeur sur un processus et ses résultats, pour en tirer certaines conséquences utiles. La néo-évaluation tourne le dos à cet idéal longtemps accepté et même incorporé, en imposant un tout autre rapport au travail (avec notamment un renforcement de la subordination) et une révision de ce qui fait valeur dans la société, par le passage de la valeur sociale à la valeur arithmétique, antichambre de la valeur économique.

La néo-évaluation imprime aussi dans les mentalités que nous devons impérativement passer d'une logique de moyens, forcément inflationniste, à une logique de résultats tangibles, forcément au service des usagers, par la magie de quelques nouveaux outils importés de l'entreprise, impliquant quantification et standardisation (Chauvière, 2010). Bref, dans le moment actuel de bascule des valeurs organiques du service public à celles concurrentielles de la société de marché, elle participe à l'installation d'une magistrature technique extérieure aux pratiques, en lui fournissant des instruments de domination légaux !

En outre, l'apport cognitif des évaluations reste limité, ne fournissant que des connaissances attendues, trop peu analytiques pour pouvoir être profitables. Le savoir produit par l'évaluation doit être utile, quasiment fourni en temps réel (sans grand recul, en tout cas) et surtout développé « en responsabilité », c'est-à-dire dans une relation discutable avec les objectifs qui ont été fixés par d'autres et avec les investissements financiers qui ont été consentis souvent par les mêmes. C'est en cela une activité intellectuelle peu autonome, très surdéterminée et qui crée un fort déplacement de la question du savoir. Elle permet notamment de marginaliser, voire d'éliminer, le complexe, le contradictoire, le

sens des ratés et échecs, les subjectivités en jeu, alors qu'on sait, dans une perspective plus analytique que normative, l'intérêt de s'appuyer sur ces événements du quotidien, ce « tragique de l'action » (Paul Ricoeur), pour tenter d'y comprendre quelque chose, modestement. Elle clôt donc à bon prix ce qui devrait, au contraire, rester ouvert à l'incertitude de la pensée, surtout quand on est face à des situations complexes comme sont les questions sociales au sens le plus large, qu'on les aborde par les politiques publiques, les programmes ou les dispositifs concrets.

Reste une énigme. Malgré ces traits paradoxaux et les critiques qui n'ont pas manqué, l'évaluation obligatoire demeure globalement assez bien accueillie dans de nombreux secteurs d'intervention. Ce n'est certainement pas en raison de son utilité, qui reste tout à fait contingente, ni en raison des convictions des prosélytes de la cause. À suivre certains analystes, cette nouvelle police des pratiques politiques et professionnelles, qui tue à petit feu le libre arbitre, l'initiative, le risque et la responsabilité, aurait curieusement été très vite incorporée par les acteurs au point de fonctionner désormais comme une « servitude volontaire ». Dit autrement, au renforcement du pouvoir d'exiger des uns correspond désormais une subordination renforcée des autres, fort intériorisée. Pourquoi cette subjectivisation ? Peut-être par défaut de mieux ou alors repli sécuritaire, par gros temps libéral !

Ce nouvel instrument d'action publique qui apporte avec lui une réelle densification normative applicable à tous et à tous les niveaux d'action, engendre enfin une décrédibilisation des opérateurs historiques en la matière, notamment les associations, les professions, les syndicats et les centres de formation, qu'il s'agisse d'écoles professionnelles ou d'universités, lesquels s'y trouvent également soumis en même temps que tous sont incités à se rapprocher du statut d'entreprise. Sa banalisation rapide et l'indéniable succès du modèle néolibéral étendu à toute la société marquent un changement important dans la conception du travail bon, juste, adéquat, sérieux, réussi. Toute action est désormais placée sous risque évaluatif. On peut donc y voir aussi

une machine de guerre contre les métiers et, plus spécifiquement, contre l'engagement clinique dans les métiers de l'humain (Chauvière, 2011, 210-219 ; Appel des appels, 2011), alors que vraisemblablement l'« esprit de service public » en protégeait mieux la possibilité (Supiot, 1989). Finalement, elle incarne la prise de contrôle de pans entiers de l'activité humaine par un nouveau groupe d'experts en gestion et management plus ou moins masqués mais agissant par délégation des autorités politico-administratives : les « scribes de nos nouvelles servitudes » (Gori, 2009, 65-76) ?

## Conclusion

---

La néo-évaluation a été dénoyautée et séparée de l'action concrète pour être confiée à des spécialistes et officines privés, au service des logiques de rationalisation et de management *top down*. Le développement invasif qu'elle connaît entraîne nombre d'obligations formelles, chronophages et parasites pour les dispositifs et les personnes visés, et différents mécanismes de contrainte fort coûteux, dans la plupart des organisations, qu'elles soient politiques, administratives, professionnelles, associatives ou même bénévoles. L'effet de densification normative y est délétère.

S'il est normal et légitime de rendre des comptes à qui de droit, en contrepartie des allocations de moyens et des mandats reçus, et d'alimenter ainsi le débat démocratique, en faire une exigence bureaucratique absolue et une nouvelle morale publique pour tous ne l'est certainement pas.

Comment dès lors desserrer l'emprise des dispositifs et des normes d'évaluation, de façon à s'affranchir de la « démocratie d'expertise » qui la porte et qu'elle nourrit, parfois à l'insu des militants de la cause, pour reconstruire des contre-pouvoirs efficaces mais libres et retrouver le goût du métier, de la clinique sociale, de la créativité et de la qualité ?

Même s'il existe une certaine adhésion à la morale évaluative, les modes de développement et d'imposition actuellement pratiqués sous ce titre doivent, à tout le

moins, être largement débattus et fortement révisés.

## BIBLIOGRAPHIE

---

Abelhauser Alain, Gori Roland, Sauret Marie-Jean, 2011, *La Folie évaluation. Les nouvelles fabriques de la servitude*. Paris : Mille et une nuits.

Agamben Giorgio, 2007, *Qu'est-ce qu'un dispositif ?* Paris : Payot et Rivages poche.

Amado Gilles et Enriquez Eugène (dir.), 2009, « La Passion évaluative ». *Nouvelle revue de psychosociologie*, n°8, automne, diff. éres.

Appel des appels, 2011, *Politique des métiers. Manifeste*. Paris : Mille et une nuits.

Bezes Philippe, 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris, PUF (Le lien social).

Bezes Philippe, Chauvière Michel, Chevallier Jacques, de Montricher Nicole, Ocqueteau Frédéric (co-dir.), 2005, *L'État à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la V<sup>e</sup> République*. Paris : La Découverte, coll. Recherches.

Bourdieu Pierre (dir.), 1993 *La Misère du monde*. Paris : Seuil.

Chauvière Michel, 2010, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*. Paris : La Découverte, coll. Alternatives sociales (1<sup>ère</sup> éd. 2007).

Chauvière Michel, 2011, *L'Intelligence sociale en danger. Chemins de résistance et propositions*. Paris : La Découverte, coll. Cahiers Libres.

Chauvière Michel, 2013a, « La question des usagers, de l'impensé à l'agenda », in collectif, *Penser la science administrative dans la post-modernité - Mélanges en l'honneur du Professeur Jacques Chevallier*. Paris : LGDJ, Lextenso éditions, 218-223.

- Chauvière Michel, 2013b, « Esquisse d'une sociologie critique de la nouvelle norme d'évaluation ». *Revue française d'administration publique/L'éna*, n°148 : 953-966 (L'évaluation des politiques publiques : état(s) de l'art et controverses).
- Dardot Pierre et Laval Christian, 2009, *La Nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*. Paris : La Découverte.
- Del Rey Angélique, 2013, *La Tyrannie de l'évaluation*. Paris : La Découverte.
- Deleau Michel, Nioche Jean-Pierre et al., 1986, *Évaluer les politiques publiques : méthodologie, organisation, déontologie*, Paris, La Documentation Française, Commissariat général du Plan.
- Dubet François, Dupé Michèle, Duprez Dominique, Jazouli Adil, Lapeyronnie Didier, Lefebvre Bruno, Pitaud Philippe, Portet François, 1986, *Les opérations été-jeunes. Analyse longitudinale d'une politique publique*. Paris : publications du CTNERHI, diffusion PUF, 1986 (introduction Michel Chauvière, préface Jean-Pierre Rosenczveig).
- Garcia Sandrine, Montagne Sabine, 2011, « Pour une sociologie critique des dispositifs d'évaluation ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°189 : 4-11.
- Gaulejac Vincent de, 2009, *La Société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*. Paris : Seuil-Points (1<sup>ère</sup> éd. 2005).
- Godelier Maurice, 1982, *Les sciences de l'homme et de la société en France, Rapport au ministre de la Recherche et de l'Industrie*. Paris : La Documentation française.
- Gori Roland, 2009, « Les scribes de nos nouvelles servitudes ». *Cités. Philosophie, Politique, Histoire*, n°37 (L'idéologie de l'évaluation, la grande imposture).
- Jones Charles O., 1970, *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont (Calif.) : Duxbury Press.
- Kessler Marie-Christine, Lascoumes Pierre et al. (dir.), 1998, *Évaluation des politiques publiques*. Paris, L'Harmattan.
- Nioche Jean-Pierre et Poinard Robert, 1984, *L'Évaluation des politiques publiques*. Paris : Économica.
- Supiot Alain, 1989, « La crise de l'esprit de service public ». *Droit social*, n°12.
- Villain Daniel (IGAS) et al., 1995, *Évaluation du système de formation des travailleurs sociaux en France*. Paris : direction de l'Action sociale, plus annexes, inédit.
- Viveret Patrick, 1990, *Évaluer les politiques et les actions publiques*. Paris : La Documentation française.
- Zarka Yves-Charles, 2009, « L'évaluation : un pouvoir supposé savoir ». *Cités. Philosophie, Politique, Histoire*, n°37 (L'idéologie de l'évaluation, la grande imposture).