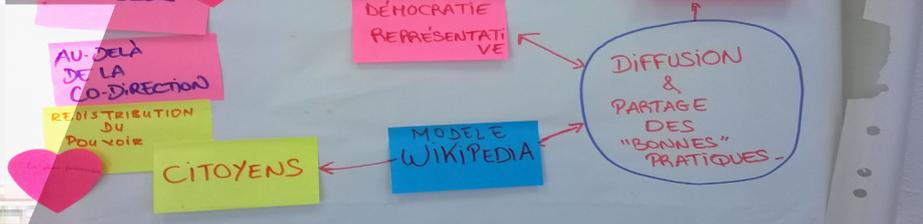


politiques évaluation publiques

Rapport



Ce que fait et produit l'évaluation généralisée

Michel CHAUVIÈRE

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

En 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)¹, 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

¹ 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 émergent² ? 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,

² 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^e 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^{ère} 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.