

L'évaluation comme jugement et comme technique Une analyse de la quantification de l'action publique

Quelques repères autour de la conférence d'Albert Ogien (CNRS- CEMS-INM/EHESS)

I – Quantification généralisée

Les chiffres et les nombres ont le vent en poupe dans une société où l'affaiblissement des notions de normes et de valeurs tend à ouvrir largement le champ à celles d'évaluation et de quantification. Si les quantités chiffrées ont de tout temps été au fondement du commerce, des échanges économiques et de la finance, elles sont également devenues incontournables dans le domaine politique, social et culturel, qui affiche à l'envie statistiques, pourcentages, classements, palmarès...

Revue **Mots**. Les langages du politique (ENS Lyon)

Appel à contributions pour un dossier destiné au numéro 100 de la revue (fin 2012)

La statistique a toujours été affaire d'État. Mais il faut reconnaître que cette affaire a changé de nature depuis le début des années 1980. Du pur dénombrement permettant d'exercer un pouvoir sur l'étendue d'un territoire et sur tous les ressortissants englobés dans les frontières d'un État-nation, on est passé à un tout autre usage : la production de statistiques de gestion sur la base desquelles l'efficacité des politiques publiques est évaluée. Dans ce changement, le chiffre a en grande partie cessé d'être un outil d'aide à la décision pour devenir la source même des règles qui déterminent l'orientation de l'action publique. **La conséquence de ce changement passe souvent inaperçue. Je la crois déterminante. Il faut donc y insister : dans le modèle gestionnaire, c'est au moyen de la définition de variables et de l'élaboration d'algorithmes que les gouvernants reconfigurent la nature des tâches administratives et l'étendue des missions de service public. C'est également de cette manière que s'impose la redéfinition du travail d'une institution ou d'un établissement comme l'exercice d'un métier (comme celui d'enseignant, de professeur, de médecin de chercheur ou de juge). Et ces transformations finissent par prendre la force de l'évidence dans la douce routine des saisies informatiques quotidiennes.**

Albert Ogien

L'Université, de la culture au résultat, intervention au colloque : Les universités au temps de la mondialisation/globalisation et de la compétition pour l'excellence, Paris mai 2009

Un outil nouveau : le chiffre

Objectivement, la vie culturelle des individus apparaît ainsi comme une consommation parmi d'autres, dans une société qui est dominée par la consommation. La « consommation culturelle » est en compétition avec les autres, et celui qui offre des biens culturels – représentations théâtrales, films ou concerts – doit savoir dans quelles conditions il engage la compétition avec celui qui offre des automobiles ou des sports d'hiver.

Cette compétition se traduisant par des chiffres, il est nécessaire – et il devient possible – de « quantifier » le domaine culturel. Ce que l'on chiffre, ce n'est pas la culture, mais les moyens de la culture. Or, cette opération, qui paraît barbare à beaucoup et comme anti culturelle dans son essence, se révèle la plus profitable qui soit pour la culture : en effet, dès que des statistiques sont établies – il n'y avait pas de statistiques culturelles jusqu'à maintenant – des comparaisons peuvent être faites, soit dans le temps, à l'intérieur d'un même pays, soit de pays à pays. De ces comparaisons on peut tirer des normes, et de celles-ci des critères d'intervention pour la puissance publique. Une certaine objectivité peut enfin s'introduire dans le domaine culturel.

Augustin Girard, chargé des études au ministère des Affaires culturelles

« L'invention de la prospective culturelle », Culture prospective n°2010-1, Janvier 2010

Quantifier ou mesurer ?

Il faut en effet distinguer deux idées, trop souvent confondues, celle de *quantification* et celle de *mesure*. Le verbe *quantifier* est employé ici dans un sens large : *exprimer et faire exister sous une forme numérique ce qui, auparavant, était exprimé par des mots et non par des nombres*. En revanche, l'idée de *mesure*, inspirée de l'épistémologie traditionnelle des sciences de la nature, implique que quelque chose existe sous une forme déjà mesurable selon une métrologie réaliste, comme la hauteur de la Tour Eiffel. Dans le cas des sciences sociales ou de l'évaluation des actions publiques, l'emploi immodéré du verbe *mesurer* induit en erreur, en laissant dans l'ombre les *conventions de la quantification*. Le verbe *quantifier*, dans sa forme active (*faire du nombre*), suppose que soit élaborée et explicitée une série de conventions d'équivalences préalables* impliquant des comparaisons, des négociations, des compromis, des traductions, des inscriptions, des codages, des procédures codifiées et répliquables, et des calculs conduisant à la mise en nombre. La mesure proprement dite vient ensuite, comme mise en œuvre réglée de ces conventions. De ce point de vue, la quantification se décompose en deux moments : *convenir* et *mesurer*.

L'usage du verbe *quantifier* attire l'attention sur la dimension, socialement et cognitivement créatrice, de cette activité. Celle-ci ne fournit pas seulement un *reflet* du monde (point de vue usuel), mais elle le transforme, en le reconfigurant autrement. Cette distinction entre *quantifier* et *mesurer* n'est pas « relativiste » au sens péjoratif parfois attribué à ce mot. Elle vise à séparer analytiquement deux moments historiquement et socialement distincts, comme on le voit avec des exemples comme « l'intelligence », quand fut imaginé le « quotient intellectuel », « l'opinion » quand apparurent les enquêtes par sondage de type « Gallup », ou les débats plus récents sur la quantification des effets de l'action publique. L'invention, au 17^{ème} siècle, de la notion de *probabilité*, pour *quantifier l'incertain* au moyen d'un nombre compris entre 0 et 1, en a été un illustre précédent. La « réalité » et le statut ontologique de ce concept ont été longtemps discutés, notamment par Cournot (1843), dont la distinction entre probabilité objective et subjective a été une façon habile de répondre à ce défi épistémologique.

Le soupçon de relativisme peut émerger de ce que l'existence réelle de l'objet, antérieurement à sa mesure, est mise en doute par certains, pour qui ce serait la mesure elle-même qui créerait l'objet. L'intelligence serait « ce qui est mesuré par les tests du QI ». L'opinion serait « ce qui est mesuré par les sondages d'opinion ». L'hypothèse retenue ici est que la quantification, entendue comme l'ensemble formé des conventions socialement admises et des opérations de mesure, crée une nouvelle façon de penser, de représenter, d'exprimer le monde et d'agir sur lui. La question récurrente de savoir si une statistique « reflète plus ou moins bien la réalité » est un raccourci trompeur, contaminé par le réalisme métrologique des sciences de la nature. La statistique, et plus généralement toutes les formes de quantification (par exemple probabiliste, ou comptable), reconfigurent et transforment le monde, par leur existence même, par leur diffusion et leurs usages argumentatifs, que ceux-ci soient scientifiques, politiques ou journalistiques. Une fois les procédures de quantification codifiées et routinisées, leurs produits sont réifiés. Ils tendent à devenir « la réalité », par un effet de cliquet irréversible. Les conventions initiales sont oubliées, l'objet quantifié est comme naturalisé et l'emploi du verbe « mesurer » vient machinalement à l'esprit et sous la plume.

* Cette notion, sociale et logique, de convention d'équivalence, doit notamment à des travaux déjà anciens de Bruno Latour (1984) dans le supplément *Irréductions* au livre sur Pasteur, et de Laurent Thévenot (1983).

Alain Desrosières « La statistique, outil de gouvernement et outil de preuve »
(Introduction de deux livres : « Pour une sociologie historique de la quantification »
et « Gouverner par les nombres », publiés par les Presses de l'Ecole des mines, 2008)

II – Quelques effets induits par l'évaluation chiffrée

Dépossession

L'imposition de la logique du résultat et de la performance à l'action publique conduit ceux qui la subissent à connaître une même expérience : celle de la dépossession. Et cette expérience est ressentie dans trois domaines de la vie ordinaire : celui du métier (les procédures d'évaluation produisent une description de l'activité professionnelle qui ne correspond pas aux manières de faire établies ou aux règles de l'art reconnues) ; celui de la langue (les individus ne savent plus très bien de quoi ils parlent lorsqu'ils emploient des mots ordinaires – efficacité, équité, responsabilité, liberté, autonomie, qualité, résultat, transparence, etc. – qui, pour les dirigeants, nomment des techniques de gouvernement qui se traduisent par des directives dont l'application a des effets apparemment contraires à ce que leur nom laisserait supposer) ; celui de la voix (le constat que les critiques ou les doléances que les agents expriment au sujet de la manière dont les affaires publiques devraient être conduites comptent de moins en moins aux yeux des gouvernants).

Sandra Laugier et Albert Ogien, Entretien à propos de *Pourquoi désobéir en démocratie ?* <http://www.materialifoucaultiani.org/>

Quelques effets notés par *Isabelle Sorente*, « Addiction générale », J-C Lattès, 2011 :

Perte d'humanité

Qu'espère l'homme du calcul ? Qu'attend le consommateur de chiffres ? Qu'ils le rendent invulnérable. Fonctionner, gérer, ces mots font désormais partie du vocabulaire quotidien, ils s'entendent même comme des compliments. (...) le calculateur croit en l'imitation de la machine : Celui qui suit le mode d'emploi ne marche pas dans les ténèbres.

Altération de la raison

Du moment où les chiffres parlent, non seulement l'homme raisonnable n'est plus sensé raisonner, mais il ne doit rien ressentir. La soumission au calcul ne procède pas seulement de la compréhension, mais de surcroît, et c'est là une dimension nouvelle, d'une obéissance immédiate et sans affects inutiles

Changement du rapport au réel

(...) ce qui sort du domaine calculable disparaît peu à peu de notre champ de vision. A quoi on pourrait ajouter un corollaire : tout se calcule vite, ce qui en produit pas de résultat immédiat n'a pas lieu d'être pris en considération, ce qui ne produit pas de résultat n'existe pas. (...) les chiffres ne doivent pas seulement parler, il faut qu'ils parlent vite pour que le doute se taise. (...) A partir du moment où le calcul devient un remède à l'angoisse, son aboutissement prime sur l'exactitude. Qu'importe le résultat, on attend d'abord un effet.

Perte de l'échange

Dès l'instant où l'addiction au calcul submerge la raison, elle ne peut qu'affecter tous les autres modes de connaissance et d'expression, tout ce qui fonde la complexité d'un rapport humain au monde.

En fixant la conscience, les émotions, toute l'énergie mentale et physique sur le produit, l'addiction gomme la réalité de l'autre ; (...) Dans tous les domaines, les échanges s'atrophient et se réduisent, y compris dans la sphère économique. Les transactions peuvent être nombreuses sans que l'échange ait lieu (...)

Exclusion

Dans un monde soumis à la loi du résultat, le calcul prime sur l'humanité. Celui qui ne rapporte rien ne vaut rien. Pris dans l'hallucination collective où seul le chiffre compte, il devient une quantité négligeable, personne ne le voit, personne *ne peut plus le voir*.

III – Toujours plus de rationalisation ?

Où se situe la rationalité ?

J'appelle compassion ce déplacement élémentaire de l'esprit humain, qui permet de s'imaginer à la place d'un autre. Ce qu'il me semblait essentiel de montrer, c'est que ce déplacement - moi contre l'autre - possède une valeur rationnelle. C'est précisément parce que la dimension rationnelle de la compassion est sans cesse occultée, que toutes les manipulations sont rendues possibles. Quand mon entreprise m'informe de mon licenciement pour motifs économiques, en soulignant que cela n'a rien à voir avec mes compétences et mon excellent travail, elle me demande sans le dire de me mettre exclusivement à la place de l'actionnaire. Or c'est l'exclusivité, ici, qui pose problème : le point de vue par défaut est celui du gestionnaire. (...)

Nous venons de le voir, une société d'addicts n'est pas rationnelle, nous obéissons à une logique compulsive, dissimulée derrière un vocabulaire pseudo scientifique. Et pourtant, alors même que nous nourrissons - et à quel prix - l'illusion d'une maîtrise totale de l'environnement, notre siècle technologique ne cesse de rendre plus évidents l'incertitude comme les rapports complexes qui relient chacun à la planète entière. Nous sommes entrés dans l'ère de l'anthropocène, où, pour la première fois, l'homme devient la principale force géophysique capable de modifier son environnement, nous devinons vitale la nécessité de penser notre interdépendance aux autres êtres vivants.

(...) Il est essentiel de percevoir la valeur rationnelle de la compassion, indépendamment de toute couleur sentimentale. La compassion est ce qui distingue la raison multidimensionnelle, créatrice, humaine, d'un calcul linéaire, compulsif, largement insuffisant à penser les mutations technologiques et écologiques que nous sommes en train de vivre. (...) chaque fois que je renonce à ma raison au profit d'un calcul aveugle, je commets un crime contre ma compassion, c'est-à-dire contre mon humanité.

(...) Et puis voici que notre monde technologique, en nous confrontant à notre interdépendance à une grande diversité d'événements, nous expose aussi à une vulnérabilité sans précédent. C'est bien l'incertitude qui pèse sur notre avenir, à commencer par la préservation des écosystèmes ou le réchauffement climatique, qui nous conduit à nous accrocher davantage aux chiffres, à nous replier sur eux comme sur un oracle, jusqu'au récent rapport TEEB sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité, qui a mis à prix la nature entière. L'incertitude génère une angoisse, et même une terreur, tout à fait comparables à celles du manque, pour l'alcoolique ou le toxicomane. Pourtant il nous faut accepter cette incertitude, qui est celle de la vie même, ou nous résoudre à détruire la vie. A l'opposé de l'illusion de maîtrise, qui conduit à effacer la réalité comme les individus, un monde plus incertain est un monde plus spacieux.

Entretien avec **Isabelle Sorente** 19 février 2011

Blog fraterphilo : <http://fraterphilo.over-blog.com/article-texte-7-addiction-generale-67590120.html>

Existe-t-il un terme à la rationalisation ?

Les tenants de l'esprit gestionnaire se plaignent régulièrement de ce que certaines conditions entravent la pleine application de la rationalité dans l'activité de gouvernement.¹ La formulation de ce regret se fonde sur l'association de trois thèses ordinaires de la rationalité :

- Celle de la décision idéale : il faudrait penser que, une fois engagée, une procédure s'applique totalement en produisant l'intégralité des conséquences qu'elle annonce² ;
- Celle de la décision rationnelle : il faudrait admettre qu'existent des manières de faire justes par construction, indiscutables par définition, appliquées sans aménagements parce que simplement parfaites ;
- Celle du rapport étroit liant une décision et son application : il faudrait ignorer le fait que le premier moment de la mise en œuvre d'une procédure, la décision, est logiquement indépendant de ses conséquences ultérieures.

Or, de trop nombreuses analyses le confirment à foison, ces thèses sur la rationalité ne sont pas acceptables. Elles conduisent à affirmer que la mise en œuvre des principes de la Raison devrait aboutir à une manière de gouverner et une seule ; ou prétendre que l'on sait, à l'avance, à quoi pourrait ressembler l'allure des rapports sociaux une fois réalisé la réduction de la décision à un acte de simple gestion. (...)

Au fond, il faut accepter le fait que nous ne serons jamais en mesure de saisir autre chose que des *états de la rationalisation*. Chacun de ces états se distingue d'autres, antécédents, par la configuration originale qu'il manifeste, par l'équilibre momentané qui tient entre Passions et Raison. Seule la nature de la différence entre chacun de ces états est portée de notre analyse. Et celle qui a été menée ici à propos de l'esprit gestionnaire peut être conçue comme une tentative de cette nature. Elle ne prend sens que par la comparaison qu'elle cherche à établir entre deux états idéaux : celui où prévaudrait uniquement une conception du politique en tant que volonté et celui où l'administration serait enfin dégagée de tout relent d'opinion, subjective ou partisane. Aucun de ces états n'est jamais réalisé : mais ils figurent, de façon abstraite, les pôles entre lesquels une forme de raisonnement peut s'élaborer par opposition. L'oscillation des descriptions entre ces deux états idéaux fixe, en partie, les notions et catégories de pensée qu'il est acceptable d'employer, en un temps donné, dans le travail politique.

Albert Ogien

L'esprit gestionnaire, une analyse de l'air du temps, EHESS, 1995

^{1.} le plus constant dans la formulation de cette plainte reste M. Crozier.

^{2.} Même la routine administrative enseigne qu'une décision réglementaire doit viser le maximum d'effet possible pour n'en obtenir qu'une partie. Si les responsables de l'action publique étaient persuadés du caractère automatique de la traduction des textes dans les faits, pourquoi se préoccuperaient-ils d'évaluer l'impact des mesures adoptées ? On peut ajouter qu'une estimation du degré de son application probable est régulièrement prise en considération dans la conception d'un texte réglementaire.

IV – Bibliographie sommaire

Articles

- Des statistiques d'Etat à géométrie variable ; éditorial du journal Le Monde 15/12/2011
- Rompre avec le culte de la performance, Dominique Méda, Le Monde, 30/09/2011
- Les politiques de quantification, Revue française de Socio-économie, premier semestre 2010 ; dossier coordonné par Florence Jany-Catrice et Fabrice Bardet
- L'évaluation du travail en question, Xavier De La Vega, Sciences humaines n°154, nov. 2004

Ouvrages

- Addiction générale, Isabelle Sorente, Editions J-C Lattès, 2011
- Pourquoi désobéir en démocratie ? Albert Ogien, Sandra Laugier, Ed. La Découverte, 2^{ème} édition 2011
- L'argument statistique : Pour une sociologie historique de la quantification, Alain Desrosières, Presses des MINES, 2008
- Gouverner par les nombres, Alain Desrosières, Presses des MINES, 2008
- Le modèle de la compétence, Philippe Zarifian, Ed. Liaisons Sociales, 2004
- L'évaluation du travail à l'épreuve du réel, Critique des fondements de l'évaluation, Christophe Dejours, INRA Éd., 2003.
- Les enjeux de l'évaluation, Michel Lecoq, Editions L'Harmattan, 1997
- L'esprit gestionnaire, une analyse de l'air du temps, Albert Ogien, Ed EHESS 1995

Site web

- Blog fraterphilo : <http://fraterphilo.over-blog.com/article-texte-7-addiction-generale-67590120.html>