



**HAL**  
open science

# L'évaluation par l'approche participative : un remède à la crise des services publics

Angélique Chassy

► **To cite this version:**

Angélique Chassy. L'évaluation par l'approche participative : un remède à la crise des services publics. Philippe Bance ; Luc Bernier (Eds). Crise contemporaine et renouveau de l'action publique, vers l'émergence d'un nouveau mode de régulation, Peter Lang, pp.149-169, 2011, 9783035261950. 10.3726/978-3-0352-6195-0 . hal-02302392

**HAL Id: hal-02302392**

**<https://hal.science/hal-02302392>**

Submitted on 24 Mar 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **L'évaluation par l'approche participative : un remède à la crise des services publics?**

Angélique Chassy, Doctorante, CREAM  
Normandie Univ, UNIROUEN, CREAM

**(Bruxelles – Peter Lang)**

**Résumé** : Le chapitre analyse dans le cadre français le rôle que peut jouer l'évaluation pour remédier à la crise des services publics. Il montre que, face à la montée en puissance d'une évaluation trop strictement économique, fondée sur une logique étroite de résultats, la crise des services publics peut être dépassée en refondant leur action autour des réseaux d'acteurs et de l'ensemble des parties prenantes, mobilisés dans le cadre de l'évaluation participative.

## **Introduction**

La crise économique interpelle aujourd'hui sur la mise en place de nouvelles méthodes de gestion et d'évaluation des services publics. Faut-il pour faire face à la crise continuer à importer dans le service public les méthodes de gestion émanant du privé pour évaluer la performance? L'externalisation d'activités doit-elle se poursuivre en privilégiant l'évaluation de la rentabilité des services publics, et ceci en l'absence de tout débat démocratique. L'objet de cette contribution est de montrer, en s'appuyant tout particulièrement sur le cas français, que le renouveau de l'action publique appelle la mise en œuvre d'une évaluation participative fondatrice d'une nouvelle légitimité et d'une plus grande efficacité des services publics.

Partout dans le monde, le service public est composé de services marchands et non-marchands. Les premiers sont financés par les prix et sont écartelés entre la recherche du profit et les missions d'intérêt général. Les seconds sont financés par l'impôt mais de plus en plus imprégnés par la logique de performance. Comme le précise [Bauby, 2007], il y a service public reconnu par une autorité publique si les critères suivants sont atteints : garantie d'accès pour chaque habitant, mise en place de rapports de solidarité et de cohésion, et/ou mise en œuvre de remèdes à des défaillances du marché (dans le domaine économique, social, environnemental ou territorial). A cet égard, il est fait référence au modèle social qui a pour but de favoriser la qualité des services publics et d'assurer la protection sociale et la réglementation sur le marché. La mutabilité des services publics porte dès lors sur leur gouvernance dans le but de pallier les défaillances du marché.

En France, depuis les années 1990, une culture de résultat et d'évaluation s'est imposée, impulsée par le législateur, notamment, via la Loi Organique relative à la Loi des Finances (LOLF). Des réformes axées sur la performance comme la révision générale des politiques publiques participent également de cette tendance. Les raisons évoquées pour justifier cette approche par la performance sont principalement la crise économique et la dette publique. La maîtrise des dépenses publiques est devenue un leitmotiv, tout particulièrement depuis la crise de 2008. L'équité et une meilleure coordination territoriale sont essentielles. Le gouvernement cherche à faire des économies et l'influence des pays anglo-saxons ainsi que l'union européenne l'amène à prendre des mesures correctives au sein des services publics pour réduire leur poids financier.

La France connaît actuellement, à travers cette nouvelle approche qui touche progressivement l'ensemble des politiques publiques, une période de changement historique : l'Etat providence est mis en doute au nom de l'efficacité et de l'efficience. Les décisions publiques participatives sont prises de manière minimaliste. Ce déficit de participation se traduit entre autres par l'émergence d'une crise sociale au sein des services publics. Quelle en est la nature ? Celle-ci s'observe du point de vue des rapports sociaux internes et externes aux services publics. Tant du côté des agents que des usagers, la crise est perçue comme étant une attaque, un danger, une incertitude, un manque et une pénurie...La suppression de postes de fonctionnaires, les inégalités de traitement chez les usagers suscitent de profondes inquiétudes. Le citoyen n'en est pas moins un acteur constructif et collaboratif, porteur de changements et d'innovations. Il faut donc aujourd'hui réinventer un autre débat économique et social dans les services publics en s'appuyant sur l'apprentissage collectif, qui au sein d'une organisation et grâce à la constitution d'un réseau d'acteurs variés donne de l'efficacité à l'action collective. Il apparaît dès lors nécessaire de repenser différemment la création de richesse autour de la notion de valeur ajoutée, à l'appui des critères fondamentaux du service public : égalité, continuité et adaptabilité.

Pour renouveler les méthodes de l'approche évaluative, une réflexion doit être menée qui est l'objet de cette contribution. On étudiera dans un premier temps, la montée en puissance de l'évaluation économique au sein des services publics pour en faire apparaître les forces et les faiblesses. Dans un second temps, l'évaluation des services publics sera réalisée autour de concept de valeur et non uniquement, autour de celui de coût. Enfin, les processus d'apprentissage collectif conçus comme pivot de l'évaluation pourront apparaître comme un remède à la crise sociale.

## **1 La montée en puissance de l'évaluation économique**

### **1.1 La nouvelle gestion publique**

Depuis trente ans, l'arbitrage en matière des dépenses publiques est devenu en France une question majeure. La crise économique contraint l'Etat à réformer son administration. L'évaluation des politiques publiques devient dans cette perspective une priorité. Un rapport du Sénat affirme que « *l'évaluation des politiques publiques prend une place institutionnelle de plus en plus importante (...et que), l'utilité de l'évaluation des politiques publiques doit être considérée comme une condition même de son existence* ».

Mais qu'entend-on par utilité ? La notion renvoie à celle de valeur. On peut à cet égard dissocier les notions de valeur économique qui représente la valeur d'un bien public basée sur des critères chiffrés et celle de la valeur sociale qui décrit les croyances, les convictions d'un individu et d'une société. Il existe donc deux approches pour évaluer, centrées sur l'une ou l'autre des deux notions. Or, depuis quelques années les difficultés économiques se traduit par un accroissement de la dette publique. La France se voit ainsi dans l'obligation de revoir son fonctionnement administratif et doit se référer respectueusement aux normes communautaires. L'Europe agit sur les Etats membres en leur insufflant une logique de gestion libérale.

La nouvelle façon de mener les politiques publiques est centrée sur le couple efficacité-efficience. Cette approche de l'action publique s'inspire des expériences du New Public Management menées dans les pays anglo-saxons. L'influence de ces pays et de l'union européenne incite la France à adopter une démarche de performance. Au cours de ces dernières années dans le cadre de la politique communautaire européenne, pour ce qui concerne les services publics au niveau de l'Europe, doivent être soumis à la concurrence tout en assurant leurs missions d'intérêt général. L'équilibre financier est devenu un objectif majeur.

Le service public est un moyen pour atteindre les objectifs des politiques publiques, qui sont de plus en plus mesurés à partir d'indicateurs de performance. Son organisation doit non seulement optimiser en termes de coûts mais il doit également devenir rentable : c'est le moyen de réduire un déficit public fortement croissant. Il s'agit dès lors de faire des économies voire du profit. Cette nouvelle donne libérale s'accompagne d'une remise en cause des monopoles publics au profit des marchés concurrentiels ou « oligopolistiques » privés. Les logiques de concurrence et de rentabilité tendent aussi à accélérer la privatisation des services publics marchands. L'action économique se doit d'accorder une importance au marché et de discuter de prix, de produit, d'offre et de demande. Le développement des partenariats public-privé dans le cadre du New Public Management converge dans la même direction. A cet égard, la délégation de services publics marchands a pris un réel essor dans les secteurs des transports, de l'eau et de l'électricité... Trois avantages de la gestion déléguée sont avancés « *elle permet, dans des situations budgétaires difficiles, de recourir à l'investissement privé (...)* ; *elle permet de substituer une logique d'entreprise aux contraintes de la gestion administrative et de gagner en efficacité* » [Bauby, 2007].

Dans le secteur privé, il sera recherché la valeur ajoutée d'une production à partir de critères monétaires en tenant compte du type d'organisation du travail. C'est ce modèle de mesure de la valeur qui tend s'imposer dans le secteur public.

Pour les services non-marchands, la recherche d'une efficacité accrue suscite l'émergence de nouveaux outils de gestion. Depuis la LOLF, la recherche de la performance est devenue première en matière d'aide à la décision concernant le maintien ou pas des services publics qui relèvent des secteurs de la justice, de la police, de l'enseignement, de la santé et de l'emploi. La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), adoptée en 2007 dont l'objectif est de moderniser les services publics, relève pleinement de la mise en œuvre de ces nouvelles formes de gouvernances. Elle détermine *in fine* les contours et les modalités des politiques. Cette procédure tend à installer des nouveaux processus de prise de décision dans les choix d'intervention. Pour exemple, la loi de financement de la Sécurité Sociale (LFSS) développe des programmes de qualité (normes ISO) et d'efficience ainsi que des conventions d'objectifs et de gestion.

Le citoyen tend aussi à n'être qu'un usager/client du service public : « *Les différents courants théoriques de l'économie libérale tentent d'objectiver toute action individuelle, en réduisant le comportement rationnel de l'agent à sa plus simple expression de mesure avantage-coût. La modélisation du comportement rationnel écarte toute déviance observée dans le monde réel qui ne relèverait pas des mécanismes microéconomiques. Cette démarche permet d'éliminer l'acteur, de neutraliser l'action et de nier l'activité* » [Gianfaldoni, 2004]. Cette mesure avantage-coût résulte de la mise en place d'une autre forme de régulation concurrentielle dans les services publics.

Ces services liés à l'Etat Providence sont mis à mal par des discussions économiques sur l'interventionnisme de l'Etat. Pourtant, ces critiques sont contraintes de faire référence à la protection sociale, à la justice sociale et aux systèmes de redistribution des richesses, soit l'économie contrainte s'opposant à l'économie libérale. A travers elles, en effet, on parvient à éviter les explosions sociales et l'absence de liens sociaux. Se posent alors dans cette logique de performance, les questions suivantes : quelle est la place de l'individu, de la responsabilité sociale et des droits humains ? Quelle est la place du travail en partenariat, des bonnes pratiques d'interventions sociales et d'un meilleur accès aux services publics... ?. Dans ce cadre là, le concept de la performance peut prendre une autre définition « *la performance dépend de l'organisation, c'est-à-dire de la combinaison des ressources humaines financières et autres qui produit un résultat collectif* » [Schick, 2003].

Le service public vit une révolution culturelle. Les finalités et les objectifs sont marqués par des changements importants de système de pensée, d'opposition entre le social et l'économique. L'Etat social régresse en laissant la place au secteur privé qui ne répond pas aux attentes du service public.

En effet, un certain nombre de dérives sont pointées :

- *La recherche du profit tend à escamoter les besoins fondamentaux des citoyens ;*
- *L'équité du service public est mise à mal;*
- *La qualité des services publics et plus généralement le rôle de l'Etat Providence se trouvent mis en cause ;*
- *Le comportement d'optimisation financière demandé aux agents remet en cause toute démarche altruiste.*

## **1.2 La transformation des services publics**

Les services publics sont traditionnellement des amortisseurs de crise sociale. [Payet, 2010] explique qu'ils sont reliés à une chaîne causale traditionnelle qui, à partir des besoins des usagers accélère les actions de l'institution pour engendrer des effets sur les usagers. En effet, les demandes sociales font référence à l'Etat Providence. [Rosanvallon<sup>1</sup>, 1981] en définit quatre volets : le social « redistributif », le social capacitation, le social régulateur et le social protecteur. Ces quatre approches permettent de qualifier l'ensemble des services publics d'amortisseurs de crise sociale et d'instruments d'efficacité sociale. Les services publics ont pour effet de corriger les déficiences du marché. Ils sont gérés par les agents pour proposer des services aux usagers. De plus, ils jouent un rôle essentiel en matière de création d'emplois. La France compte un peu plus 5,2 millions de fonctionnaires (dernier chiffre connu en 2007) soit 1 actif sur 5 sur l'ensemble des trois fonctions publiques réunies<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> P. Rosanvallon définit 4 volets de la politique sociale:

le social redistributif autour de l'Etat providence qui a pour mission d'assurer la solidarité entre les citoyens.

le social capacitation qui renvoie aux outils par lesquels les personnes ont les moyens de gérer leur chance (égalité des chances, la santé, l'éducation).

le social régulateur qui concerne la réglementation comme le droit du travail.

le social protecteur qui vise à préserver la dignité humaine. Ce sont par exemple les droits fondamentaux.

<sup>2</sup> Les trois fonctions publiques sont la fonction publique d'Etat, la fonction publique Territoriale, la fonction publique Hospitalière.

Les services publics permettent de créer des emplois et d'aider les usagers à en trouver, renforçant ainsi le pouvoir d'achat et la croissance économique. Ils protègent les citoyens en leur assurant un accompagnement dans leur vie quotidienne. Ils encouragent les personnes à saisir des opportunités pour s'épanouir et trouver une place dans la société, ou encore assurent des missions de solidarité auprès des citoyens. Ils agissent alors en véritables amortisseurs sociaux et constituent des leviers de la cohésion sociale.

La RGPP réinterroge la qualité des services fournis par l'Etat sans pour autant remettre en cause leurs missions d'intérêt général. Elle suscite cependant beaucoup d'inquiétudes sur l'avenir des services publics. La suppression d'un fonctionnaire sur deux lors des départs à la retraite, les nouveaux schémas territoriaux dans l'accès aux services interpellent les agents et les usagers « *Pour leur part, les usagers-consommateurs-citoyens, dont la satisfaction est la finalité du service public et le fondement de sa légitimité, ont été cantonnés dans un rôle passif, sans réels droits d'expression ni pouvoir de peser sur la définition des missions, leur mise en œuvre et leur évaluation* » [Bauby, 2007]. La recherche d'une diminution de la dette publique par la réforme est nécessaire mais l'absence de concertation par l'approche gestionnaire a rendu le processus douloureux. La nécessité de réformer n'est pas refusée par les agents et les usagers, mais le mode de la gouvernance est contesté, de part la verticalité du pouvoir politique et la démarche comptable. Ce système très linéaire, par des indicateurs de rendement ne laisse pas la place à l'inconnu et au collectif. Chaque plan d'action est calibré selon des objectifs prédéfinis et chaque service public marchand et non-marchand est tenu de les mettre en œuvre.

Dans ce contexte, il apparaît en fait qu'une évaluation axée principalement sur l'optimisation économique se révèle incapable de proposer des solutions réellement innovantes et apparaît même excessivement normative.

### **1.3 Deux exemples en France**

Le cas de la Poste en France est un exemple archétypal de ces mutations. L'activité est régie par l'intérêt général et de ce fait encadrée par l'Etat. [Bance, 2007] précise que ce service a longtemps été en France emblématique du « service public à la française », de part son rôle-clef dans l'aménagement du territoire, le développement économique et la cohésion sociale.



Mais le secteur a connu de profondes mutations depuis les années 90, sous l'effet des politiques européennes de libéralisation des services publics. La poste française doit aussi devenir compétitive et réduire fortement son endettement qui s'élève à hauteur de 6 milliards d'euros. Elle connaît de plus une baisse des flux postaux due pour une grande part au développement d'internet. Les envois de correspondance représentent cependant 8,4 milliards d'euros en 2008, soit plus de la moitié de l'ensemble des revenus. Mais les revenus et les volumes de ces envois diminuent sensiblement en 2008 (respectivement -2,3% et -2,8%)<sup>1</sup>. La Poste doit dès lors se moderniser pour faire face aux évolutions économiques et technologiques. Malgré la promesse de l'Etat de maintenir à 100% sa présence dans le capital de la Poste, l'évolution de son statut, préoccupent les salariés, la recherche de profits étant devenue la priorité, les inquiétudes portent sur les droits des agents et sur le service rendu aux usagers. Malgré de nombreuses concertations, les préoccupations persistent. En effet, pour de nombreux salariés et usagers, ce processus remet en cause les valeurs du service public. On s'accroche ainsi désespérément au facteur qui contribue au lien social. Le service public représente parfois le seul contact quotidien pour des personnes isolées. En ville, la réduction des effectifs a généré des amplitudes horaires qui tendent à ôter à l'accueil et au guichet sa fonction essentielle de lien social. Le citoyen doit pouvoir être proche du service et réciproquement. La remise en cause du service coupe certaines catégories de citoyens de la société sous prétexte que des nouveaux outils de communication moins coûteux existent.

La réforme hospitalière menée avec la loi *Hôpital, Patient, Santé, Territoires* (HPST, 2009<sup>2</sup>), quant à elle, a été âprement discutée et controversée. La loi vise le regroupement des hôpitaux, la fusion des agences régionales de santé, la mise en place d'une nouvelle gouvernance des établissements de santé et un meilleur accès aux soins. Les critiques portent sur la désertification sanitaire et un élargissement du fossé entre les hôpitaux publics et les cliniques commerciales. En effet, une menace de fermeture plane sur près d'une centaine de blocs opératoires à l'exemple des maternités. L'argument des pouvoirs publics est celui de la « qualité optimum » du service public de santé. La volonté d'améliorer la qualité n'est pas remise en cause par la société civile, bien au contraire. C'est l'insuffisance de débats sur l'avenir de l'hôpital qui est contestée. Il manque à ce jour, une méthode et une pédagogie claire sur le sujet. La loi modifie l'action des professionnels et le rapport de l'utilisateur au service.

---

<sup>1</sup> ARCEP « Observatoire des activités postales : année 2008 », [En ligne], publié le 21 octobre 2009. URL : <http://www.arcep.fr>.

<sup>2</sup> Les textes d'application de la loi : Url : <http://www.santé-jeunesse-sports.gouv.fr>

S'il faut réduire les dépenses publiques à l'hôpital en changeant les processus d'accueil, l'usager « patient » est confronté à une médecine à deux vitesses où les remboursements médicaux sont de plus en plus faibles et les coûts des actes de plus en plus élevés : sa prise en charge personnelle s'accroît fortement. La réforme est mise en place sans débat public avec les professionnels de santé, ce qui ne permet pas d'élaborer en commun des stratégies. Ces derniers en sont amenés à alerter les pouvoirs et l'opinion publique sur les risques de la mise en concurrence, instaurée en lieu et place d'une complémentarité entre les services hospitaliers.

Ces deux exemples montrent que les richesses que procure la cohésion sociale tendent à s'amenuiser. L'expression des professionnels et des citoyens est « masquée » par la volonté de réduire les coûts. Les bénéficiaires, les usagers qui supportent cette rupture sont parfois désorientés. Les raisons invoquées posent la question du « vivre ensemble pour un intérêt commun » entre les institutions elles-mêmes mais aussi avec les citoyens. L'exemple de la votation citoyenne sous la forme d'un référendum sur le service postal démontre qu'un projet gouvernemental a rencontré une opposition populaire. Celle-ci est organisée par un comité national dont ses composantes sont associatives, syndicales et politiques. Cette offensive collective contre le changement de statut de la poste est une première réponse à ce besoin de débat collectif et de révélation de la valeur sociale. Cette méthode démocratique a pour mérite même si elle n'a pas de valeur juridique de donner la parole aux citoyens sur la mise en place des réformes. Il est constaté dans ce cadre, une interaction des divers acteurs (politiques, professionnels, usagers) dans cet exercice citoyen.

Mais les processus d'interaction des acteurs sont loin d'être parfaits. Il est question ici, des représentations différentes des groupes sociaux dans l'application des politiques publiques. La présentation par [Palier, 1996] des analyses de l'ouvrage de [Jobert, 1994] vient apporter des éléments sur la perception des groupes d'acteurs au sein des débats, des controverses et des représentations sociales dans la conduite du changement. En effet, [Jobert, 1994] explique dans une approche comparative européenne, le poids des institutions mais aussi l'interaction des acteurs dans un contexte néo-libéral. Pour lui, il y a différents groupes sociaux qui ont des systèmes de représentations divers et complexes. L'une des questions fondamentales de cette étude est de trouver un moyen d'articuler les différents acteurs. [Jobert, 1994], évoque la création d'un référentiel d'une politique publique où chaque acteur pourra à partir de ses idées, de ses valeurs, donner un sens commun. L'Etat sera donc en interaction car il y aura eu des débats et des échanges.

Mais, l'évolution du libéralisme en France comme dans d'autres pays européens pose la question de l'hégémonisme de certains groupes acteurs dans la décision publique. La représentation dominante est celle de la contrainte économique. La logique de la performance et celle des relations humaines semblent s'écarter l'une de l'autre développant ainsi une société à deux vitesses. Cette rupture peut s'expliquer par une société sectorisée. Pourtant, l'humain est au centre de l'économie.

## **2 Evaluer les politiques publiques à l'aide de leurs valeurs sociales et non seulement de leurs coûts**

### **2.1 Les limites de la logique strictement économique**

Strictement appliquée, l'optimisation économique procède d'une conception mécanique des politiques publiques. Elle retire aux services publics leur rôle de lien social. Or, l'action publique est un ensemble de pratiques sociales en réseau qui doit reposer sur la réflexivité. Une attention exclusive portée aux chiffres, aux coûts et aux résultats, conduit à négliger l'importance et la variété des échanges entre les acteurs. Réduire l'évaluation à une finalité gestionnaire, ne donne pas les moyens aux gouvernés de créer, d'auto produire, de donner consistance et finalité au système.

Comment dès lors en tenir compte dans l'évaluation des services publics ? Y conjuguer feed-backs et auto production des politiques permettrait d'enclencher le débat sur les valeurs et finalités de l'action publique et de créer des indicateurs sociaux. De tels indicateurs sont cependant difficiles à définir et discutables. Cet obstacle pourra être minimisé par l'évaluation participative de l'utilité sociale, qui en encadrant ces indicateurs peut apporter une effectivité dans les décisions. En effet, elle amène le débat et la confrontation des systèmes de valeurs, et permet la création du « sens » commun, ou la reconnaissance des finalités de l'action publique. A travers elle, on apprécie la valeur ajoutée d'une politique publique au bénéfice du collectif et de la transformation de la société. Une démarche qui à ce jour, par l'absence d'échanges sociaux, ne semble pas être une priorité des pouvoirs publics.

L'évaluation participative de l'utilité sociale est pourtant primordiale pour comprendre le bien fondé d'un service public, où les notions de justice et de bien-être social sont essentielles. On touche ici à l'égalité de traitement pour pallier les disparités économiques. Placer l'égalité de traitement au centre de l'évaluation des services publics, apparaît comme un moyen de remédier à la crise identitaire, grâce à la possibilité d'innover et d'inventer de nouveaux modes d'actions publiques. La redéfinition permanente des valeurs et des finalités de l'action est cependant conditionnelle.

La définition des critères pour aider à mesurer l'utilité sociale, devient un enjeu social dans le champ économique. Pour déterminer l'utilité sociale d'une politique, il convient de s'interroger sur les valeurs de l'action publique.

## 2.2 Le débat sur les valeurs de l'action publique

Qu'est ce que l'utilité sociale<sup>1</sup> ? [Matthieu Hely] en fait une description intéressante « *L'intérêt général fait ainsi davantage figure d'idéologie dont la vocation est de légitimer l'action publique que d'un objectif à atteindre* ». Pour lui, l'intérêt général représente l'expression d'une volonté générale supérieure aux intérêts particuliers et bascule de plus en plus vers une notion plus large que l'on appelle l'utilité sociale « *Bon nombre d'équivoques jalonnent dans cette notion. L'utilité sociale qui désigne « l'ensemble des besoins non pris en charge par l'Etat ou le marché » n'est ainsi pas définie correctement, mais par défaut, ce qui à l'avantage de laisser aux acteurs (...) le soin d'interpréter le champ sémantique et empirique de ces besoins* ». Nombre d'entre eux en parlent comme un outil de régulation de l'action publique voire de coordination pour aboutir à un consensus et non sur un accord majoritaire pour atteindre un objectif. L'utilité sociale se reconnaît donc comme étant un construit social. Pour aller plus loin dans la sémantique, [Aballéa, 2002] explique que l'utilité sociale définit ce qui est utile pour la société, c'est-à-dire ce qui participe du bon fonctionnement de la société. Pour être plus précis, la société est envisagée comme un ensemble de groupes sociaux ou d'individus aux intérêts divergents voire contradictoires. L'utilité sociale renvoie à tout processus qui permet la coexistence pacifique sur un territoire donné de ces individus ou groupes. Deux approches théoriques peuvent l'expliquer : du point de vue sociologique, l'utilité sociale renvoie à la conjugaison des valeurs qui est le produit d'une organisation sociale. Par conséquent, les citoyens participent collectivement aux changements donc à la création des richesses. Tout d'abord, on définira la valeur démocratique que représente la liberté de choisir dans le respect de l'intérêt général et celle des valeurs citoyennes où l'individu appartient à la société et est acteur.

Le rapport à l'utilité s'explique par la convergence de plusieurs facteurs : les croyances, les convictions ... dans la collectivité de référence. Dans le champ de l'économie orthodoxe, on parle de préférences individuelles qui renvoient au besoin et au plaisir.

---

<sup>1</sup> Tout d'abord, parler d'utilité sociale sans parler du tiers secteur « économie solidaire voire sociale » serait oublié ses racines. Ce secteur représente un certain nombre d'associations où d'organismes ayant un but social : celui d'accompagner un public fragilisé économiquement et socialement : perte d'un emploi, perte de liens sociaux et méséstime de soi... et de les réinsérer dans la société.

La mesure du bien-être est alors étudiée grâce à la satisfaction acquise ou pas de l'obtention d'un bien. Chaque individu évaluera l'intensité de ses besoins sociaux par rapport à la rareté du bien en question. Dans ce cadre là, l'utilité sociale sera l'agrégation des utilités individuelles.

A partir de ces deux approches, on fera le postulat que celle de la sociologie dans l'évaluation des services publics doit être choisie. La participation collective mis en avant du concept de l'utilité sociale privilégie l'apprentissage collectif. Tout cela nécessite un débat sur les valeurs de l'action publique, nécessairement ouvert, conflictuel et dynamique puisque les représentations de chacun sont différentes. En effet, [Parodi, non daté] incite à mesurer autrement la performance économique « *« Il faut ici abandonner l'approche des économistes (méthodes : coût/avantage et coût/efficacité) et s'interroger sur les concepts de socialisation, de démocratisation, de contrat social, d'intérêt général... qui restent à définir »*. La démocratie suppose de communiquer, de discuter pour trouver un consensus, de confronter des valeurs face aux changements. Débattre pour dégager une plus value sociale n'est cependant pas possible sauf en l'absence de lieux et de temps consacrés à la création et au questionnement sur les valeurs de l'action publique.

La référence à l'économie sociale est dans ce contexte intéressant pour faire preuve de mobilisation collective. Sa spécificité est de gérer une activité économique autour d'un projet social. On y retrouve un certain nombre de coopératives, de mutuelles et d'associations d'économie sociale et solidaire... Ce nouveau champ articulé entre le marché et l'Etat place l'action collective et démocratique au cœur de la production économique et de l'intérêt général. Ces activités prennent un essor important au sein des services publics. Les contributions dirigées par Bouchard et Richez-Battesti (2010) présentent l'économie sociale comme une capacité à répondre aux besoins émergents et aux nouvelles attentes sociales. Les différents contributeurs évoquent l'importance de l'évaluation au centre de l'économie sociale et de la nécessité de faire le point : la multiplicité des acteurs socio-économiques rend l'évaluation difficile surtout en l'absence de méthodologies et d'indicateurs. La question est donc celle d'autres modalités d'internalisation des missions d'intérêt général grâce à l'évaluation participative.

La théorie de l'acteur réseau de [Callon, 1986], propose un nouveau modèle de management. Il s'agit de « traduire » un réseau d'acteurs en processus d'apprentissages collectifs. C'est par là que l'utilité sociale rejoint la théorie de la traduction. Dans ce cadre, le modèle tourbillonnaire formalise des boucles itératives qui permettent la traduction.

Il procède de la démarche suivante : anticipations des contraintes, expérimentations successives, transformations sociotechniques. Le réseau d'acteurs est ainsi traduit au fur et à mesure de la conduite du projet dans son environnement externe et interne.

L'environnement est complexe puisque son organisation interne dépend de la culture de l'institution et des ressources humaines... Celle-ci est marquée par des influences externes qui sont de l'ordre du social, de l'économie, des médias et de la politique qui vont interagir sur sa mise en œuvre. Ce contexte engendre des controverses qui suscitent des débats qui sont analysés pour arriver à des consensus. De façon progressive, la convergence des différentes idées est trouvée. Ce modèle est utilisé dans le champ de l'innovation, dont l'objet étudié doit intéresser un certain nombre d'acteurs. Pour arriver à faire d'une idée, une innovation acceptée par tous, il est nécessaire de recourir à un certain nombre d'étapes pour favoriser les relations transversales, non linéaires et de créer un réseau intelligible.

L'expérience décrite par [Callon, 1986] dans la Baie de Saint-Brieuc, montre la nécessité de créer un réseau stable et hétérogène pour faire d'une idée, une innovation. Il explique que la domestication des coquilles Saint-Jacques par un nouveau procédé, ne pouvait pas se réaliser par la présence seule des chercheurs. Ils devaient à la qualité d'un chef d'orchestre, convaincre tous les acteurs qui intervenaient dans ce champ et de les amener à adhérer à cette nouvelle idée. Mais cela n'a pas été facile puisque la domestication concernait aussi les marins pêcheurs. Pour cela, le réseau devait être coordonné, concerté, et convaincant *« Traduire, c'est également exprimer dans son propre langage ce que les autres disent et veulent, c'est ériger en porte parole. A la fin du processus, s'il a réussi, on entend plus que la voix parlant à l'unisson et se comprenant mutuellement (...) Mais ceci aurait été impossible sans les déplacements en tous genres dont il a été question précédemment, sans négociations et ajustements qui les ont accompagnés »*.

Face à la complexité des systèmes, il faut donc s'appuyer sur l'ensemble des parties prenantes pour atteindre un but commun. Les services publics mobilisent plusieurs acteurs institutionnels aux diverses valeurs. La création d'un réseau d'acteurs stabilise les discours. Chaque individu est concerné par l'avenir des services publics. Ce débat peut prendre appui sur la définition de l'utilité sociale de la politique pour progresser sans tomber dans une approche réductrice à un système de valeurs uniques.

### **3 L'apprentissage collectif en remède de sortie de crise**

#### **3.1 La traduction du réseau d'acteurs en matière d'évaluation**

Ce modèle tourbillonnaire est un type de management de conduite de projets qui fait des modalités de coordination autour de l'acteur réseau, une nouvelle démarche d'évaluation. Celle-ci permettra de réviser au fur et à mesure l'évolution de la politique publique qui sera centrée sur l'évaluation des idées du réseau d'acteurs. Ce mouvement dynamique visera à structurer une démarche concertée tout au long du projet afin d'y trouver un consensus. Ce modèle soutient qu'on ne peut pas séparer, le moment de la conception de celui de la mise en œuvre ou l'invention de la diffusion. Il repose sur l'intégration progressive de l'ensemble des paramètres déterminant le réseau dans une approche réflexive, itérative et auto correctrice. Il cherche à mesurer les risques pour éviter l'échec d'une stratégie. D'avancer par « petits pas » vers une direction commune et consensuelle, c'est donner une nouvelle logique d'évaluation.

Cette démarche renvoie aux théories évolutionnistes qui étudient les processus de changements des organisations. Bellon (2002) montre ainsi que pour les évolutionnistes, les transformations dépassent le rôle de la technologie pour concerner le management. Coriat et Weinstein (1995) montrent également que l'organisation est pour ce courant un espace de négociation, un processus de prise de décisions et d'apprentissages collectifs. Les routines sont à cet égard un ensemble de règles permettant de résoudre un problème. Bellon (2002) parle quant à lui de mécanisme de gouvernance, d'incitation et de contrôle dans un schéma collectif. En effet, l'apprentissage collectif permet progressivement de laisser la place à l'efficacité pour atteindre les buts escomptés. Dans le modèle tourbillonnaire, chaque étape est considérée comme une boucle qui n'est pas bouclée si les acteurs n'ont pas trouvé une stratégie d'entente, « un compromis ». Mais ce compromis est possible grâce aux déplacements des buts et intérêts des acteurs. La problématisation détermine le contexte de l'idée, l'intéressement cherche à séduire et à intéresser les acteurs, l'enrôlement donne un rôle à chaque acteur, la mobilisation des alliés favorise une représentativité de chacun et devient un porte parole et la négociation valide les résultats obtenus : l'idée est devenue un produit accepté par tous. Si l'aboutissement donne lieu à l'émergence d'un groupe ayant une communauté d'intérêt, la traduction de chaque acteur est parfaite. Dans le cas contraire on parle de dissidence.

Au-delà de l'expérience évoquée par [Callon, 1986], l'intérêt d'utiliser ce modèle s'est confirmé dans le champ des politiques de recherche où [Laredo, 1998] montre ainsi que l'évaluation est un acte scientifique où il n'y a pas de décideur unique et où les décisions sont itératives. Par une démarche socio-technique et technico-économique, les facteurs organisationnels et humains sont intégrés : l'institutionnalisation renvoie à la manière dont les réseaux qui construisent et « encapsulent » ces politiques convergent ; l'évaluation permet d'éclairer les débats et d'améliorer les interactions entre les parties prenantes et l'importance du positionnement de l'acteur... *« C'est dans l'action, dans les interactions entre parties prenantes que se façonne progressivement ce que la politique est dans les faits, les transformations qu'elle promet. Le rôle de l'évaluation dans une telle approche c'est de faciliter, rendre possible les bouclages ».*

### **3.2 Une solution alternative applicable aux services publics**

Les services publics peuvent être un champ d'application de ce modèle. L'importance du réseau d'acteurs n'est pas une nouveauté puisque des institutions chargées de l'évaluation de l'action publique l'ont cité. Pour exemple, le Commissariat Général du Plan l'avait intégré dans son référentiel d'évaluation. Cependant, la lourdeur et la complexité des évaluations menées ont fait désertier les réseaux d'acteurs : faute d'intérêt.

Il convient pourtant de faire face à la crise d'identité des services publics. Les deux réformes évoquées sur le nouveau statut de la Poste et la loi sur « l'hôpital... » suscitent de fortes résistances et sont caractérisées par une absence de débats, qui comme le démontre le modèle tourbillonnaire, ne peuvent pas être le signe d'un consensus, donc une avancée. Ces exemples sont caractéristiques de systèmes d'organisation complexes marqués par une diversité d'acteurs de réseaux multiples (syndicaux, professionnels et institutionnels...) qui évolue de manière largement indépendante. Les critiques exprimées par ces différents réseaux peuvent être constructives mais font défaut à la recherche de convergence. Pour réussir une réforme, il faut intéresser les acteurs et éviter de les isoler. La crise qui touche les services publics provoque des conflits qui ne sont pas sans conséquence sur l'action publique. Le défi de la communication est à relever.

La logique gestionnaire atteint ses limites dans les services publics *« Quand des vies humaines sont en jeu, les évaluations monétaires touchent à des limites éthiques et deviennent arbitraires (...) Dès lors qu'il s'agit de définir ce que sont la richesse et le progrès des sociétés, des jugements de valeur interviennent et des acteurs sociaux multiples doivent être parties prenantes du processus de mise au point des indicateurs »* [Gadrey, 2009].



Le bilan à mi-parcours des réformes postales et hospitalières montre leur inadéquation aux valeurs des réseaux d'acteurs. Il convient donc de chercher des solutions à la crise qui touche les services publics et les autres autour des représentations du changement des acteurs.

Le modèle tourbillonnaire peut permettre de trouver un équilibre prenant en compte l'ensemble des besoins et des intérêts des acteurs. Le modèle offre un système de régulation sociale qui grâce à la négociation et à des règles régulièrement adaptées permettent de construire une action collective. Cette solution alternative axée sur la dynamique du réseau d'acteurs permettrait à la puissance publique de mener ses projets grâce à l'approche participative tant du point de vue interne qu'externe. D'un point de vue interne, la méthode permet de prendre en compte les connaissances des acteurs et de susciter la confiance. Le réseau interne n'est cependant pas fermé dans le modèle : il s'exteriorise pour identifier les besoins qui ont un impact sur le fonctionnement interne. Cela positionne la puissance publique en « chef d'orchestre régulateur » qui formalise les besoins au fur et à mesure du processus itératif.

Dans la première étape du processus, la problématisation, considérée comme le point de passage obligé, la puissance publique doit définir le contexte de la politique, repérer les différentes entités au sein duquel un acteur se rend indispensable. Il faut qu'elle définisse les intérêts de chaque acteur et il doit favoriser les alliances autour d'un objectif commun. La deuxième étape a pour objet de sceller les alliances en multipliant les instances de rencontres et de débats. A la troisième étape, chaque acteur de la politique se voit attribuer un rôle où est décrit l'ensemble des négociations multilatérales, des coups de force ou de ruses. La dernière étape doit mobiliser les alliés grâce à la représentativité des acteurs qui sont les portes paroles. Cette description du processus d'itération décrit un mode de gouvernance dans les services publics. « L'itérativité » est une méthode pour atteindre des objectifs et rendre efficace la réforme. L'efficacité résulterait alors de l'implication de toutes les parties prenantes et d'une redéfinition continue des objectifs de l'action et de ses valeurs.

De manière sous-jacente, c'est la construction d'un partenariat entre différents acteurs qui est souhaitée bien qu'il soit difficile de faire travailler ensemble des acteurs d'origines diverses. La première grande étape de la traduction du réseau d'acteurs qui est la problématisation est un moment important. [Aballéa, 2002] précise que problématiser, c'est essayer de faire prendre conscience aux acteurs, aux intérêts divergents que ce que le chef de projet propose, et qui est continuellement modifiable, est bien un moyen de résoudre le problème des individus ou groupes. Celles des marins pêcheurs ne sont pas celles des scientifiques, ni celles des maires des communes littorales.

Mais ce qu'il propose et qui sera « déplacé » au fur et à mesure des débats car tout est négociable, le social comme la technique pour répondre aux préoccupations de chacun. C'est d'abord ça le sens du mot traduction.

Les limites et les risques de ce modèle ne doivent cependant pas être passés sous silence. En premier lieu, le modèle est très procédural : différentes étapes doivent être respectées à la lettre pour atteindre l'objectif. Deuxièmement, l'acteur risque de se laisser porter par un système, et donc dans une certaine mesure, être instrumentalisé. Le processus renvoie en effet à des pratiques de participation citoyenne qui sont parfois controversées car chacun ne détient pas les mêmes informations ou se trouve trop éloigné du sujet. L'usage du réseau est par ailleurs risqué : il doit reposer sur des bases solides ce qui lui confère une dimension sociale. Si le réseau est brisé ou déviant, c'est toute une chaîne qui se désolidarise, ce qui traduit un échec dans le processus. L'adoption du modèle encouragerait cependant la puissance publique à changer de méthode de management en s'inscrivant dans une démarche de projets. Quand il veut impulser une réforme, la puissance publique devrait inciter les différents acteurs à produire.

L'échec de la réforme des services publics a souvent pour origine des facteurs techniques, humains et financiers. Il s'agirait de comprendre au mieux les différents réseaux du système et les faire participer à la conception des réformes. Dans le cadre de réformes, il faut déployer des méthodes de stimulation, animer et valoriser les acteurs concernés [Saint Péron]. « *C'est par interactions entre tous les acteurs, bouclages et itérations successifs que le programme et les acteurs qu'ils mobilisent apprennent petit à petit ce qu'ils font et ce qu'ils cherchent* » [Larédo, 1998]. Des stratégies peuvent se développer où le réseau des acteurs tient une place importante. La conduite d'un projet de réformer se fait alors de manière progressive. Le réseau d'acteurs sera évalué comme étant un leitmotiv et dégagera une plus value sociale qui conduira à un changement rationnel commun.

## **Conclusion**

La crise contemporaine appelle des changements de représentations et de méthode en matière d'évaluation des services publics. Le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats a rendu l'évaluation très linéaire : ce n'est plus l'action qui est évaluée mais ses conséquences. Il s'agit de faire émerger des résultats montrant que les ressources publiques sont bien utilisées.

Le processus de rationalisation budgétaire a placé les évaluations économiques au cœur du système public. Les services publics ne sont pas épargnés par cette logique de réduction des coûts qui affecte leur organisation. Relevant pourtant de l'intérêt général, ils sont mis à mal au nom de l'efficacité. Les agents publics sont soumis à l'obligation de résultats et les bénéficiaires revendiquent la qualité et l'équité.

La démarche procède-t-elle de la bonne politique ? La puissance publique ne peut pas faire l'économie d'un débat constructif où les communautés d'intérêts définissent l'utilité sociale d'une politique publique. La théorie de l'acteur-réseau est une voie intéressante pour changer l'image de la gestion publique en trouvant un nouvel équilibre entre le marché et l'intérêt général grâce au sens trouvé du réseau d'acteur... Dans ce cadre, le modèle tourbillonnaire a le mérite de montrer comment une nouvelle approche managériale peut être mise en œuvre à partir de processus somme toute assez simples, et dont l'aspect formel peut venir faciliter l'évaluation.

Ce modèle est pertinent dans les situations de changement et procède de l'innovation incrémentale : il n'a pas vocation à susciter des changements radicaux mais à améliorer l'existant. Il peut être utilisé dans les situations les plus complexes que connaissent les services publics. Mais sa mise en œuvre est soumise à conditions, en particulier de tenir compte de l'ensemble des parties prenantes et d'arriver à concrétiser un accord entre tous les acteurs concernés. Par conséquent, il est important de prendre en compte les dimensions contextuelles et sociales. La faisabilité du modèle passe par l'expérimentation. Sa réussite est fondée sur une démarche itérative qui nécessite la création de liens entre tous les acteurs, source de valeur ajoutée sociale.

Les autorités publiques, en enclenchant un débat public basé sur le réseau d'acteurs, mènent une politique qui crée de l'utilité sociale, où les acteurs partagent des valeurs. Ce débat suppose des lieux d'échanges et du temps pour que se rencontre l'ensemble des parties prenantes qui représente la diversité des systèmes de valeurs de société. Cette construction partagée peut être mise au centre de l'évaluation des services publics. Le modèle tourbillonnaire peut ainsi devenir un nouvel outil d'intervention publique, de modernisation de la gestion et de la régulation des services publics. De quoi également contribuer à l'efficacité en redonnant aux citoyens un rôle décisionnel réel.

## Bibliographie

Aballéa, F., (2002), « Régulation et intervention sociale », in *Les espaces pertinents de la régulation sociale*, Cellule GRIS, 2002, n°9, pp.5-13.

ARCEP, *Observatoire des activités postales : année 2008*, 21 octobre, 2009.

Arnaud, S., Boudeville, N., *Evaluer des politiques et programmes publics*, Editions de la performance, 2004.

Bance, P., « Les services postaux », in *Cahiers français*, La Documentation Française, n°339, 2007.

Bauby, P., (2006), « Pourquoi et comment réguler les Services d'intérêt général », in *Services Governance and Public Policies, XVI international RESER conférence*, Lisbonne, 2006.

Bauby, P., (2007), « Les modèles de service public, Quels modèles de service public dans les pays de l'OCDE ? », in *Cahiers français*, La Documentation Française, n°339, 2007.

Bellon, B., « Qu'avons-nous appris de l'évolution ? ». Adis Working Paper n°2002-01, 2002

Bouchard, M., Richez-Battesti, N., « L'évaluation de l'économie sociale : une perspective critique et internationale », In *Économie et Solidarités*, Presse de l'Université du Québec, vol.39, n°1, 2010.

Bourdin, J., André, P., et Plancade, J.-P., (2004), *Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'Etat*, rapport d'information Sénat, n°392, 2004.

Callon, M., (1986), « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », in *L'année sociologique*, n°36, 1986, pp.169-208.

Coriat, B., Weinstein, O., *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Paris, Livre de Poche, 1995.

Gadrey, J., « Associer les citoyens » in *Alternatives Economiques*, n°283, 2009.

Gianfaldoni, P., « Utilité sociale versus utilité économique. L'entrepreneuriat en économie solidaire », in *Ecologie & Politique*, n°28, La Ferté St Aubin, 2004, pp.93-103.

Hely, M., (2006), « De l'intérêt général à l'utilité sociale », Colloque international CNRS-Matisse/Université Paris 1 « *Etat et Régulation Sociale : comment penser la cohérence de l'intervention publique ?* », Paris, 11,12 et 13 septembre, 2006.

Jobert, B., (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, l'Harmattan, 1994.

Larédo, P., (1998), *L'évaluation dans les processus politiques : réflexion à propos des politiques de recherche* », Centre de Sociologie de l'innovation, Paris, 1998.

Palier, B., (1996), Jobert B (ed.) « Le tournant néo-libéral en Europe », in *Politix*, 1996, vol 9, n°34, pp.237-241.

Parodi, M., (Non daté), *Comment faire valoir l'utilité sociale des acteurs de l'économie sociale et solidaire*, Collège Coopératif Provence-Alpes-Méditerranée [s.d.].

Payet, J.-P., « L'acteur faible : une logique emblématique des institutions contemporaines », in colloque GRIS (Université de Rouen), CR34 *Intervention des politiques sociales sur l'institutionnalisation, désinstitutionnalisation de l'intervention sociale*, 2010.

Rosanvallon, P., *La crise de l'Etat-Providence*, Paris, Seuil, 1981.

Saint Péron, R., *Innovation participative et management des idées*, Créa-France, [s.d.].

Schick, A., (2003), « L'Etat performant : réflexion sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits », in *Revue de OCDE sur la gestion budgétaire*, 2003 vol.3, n°2.