

SYNTHÈSE

PAR

Jacques CHEVALLIER

Directeur du C.U.R.A.P.P.

Il était à première vue difficile de prétendre apporter un éclairage original sur le problème de l'évaluation: tout en effet n'a-t-il pas déjà été dit, concernant ses enjeux théoriques et pratiques, dans des travaux exhaustifs comme le rapport Viveret? et l'évaluation ne s'est-elle pas imposée depuis la fin des années quatre-vingt comme un impératif catégorique auquel est désormais soumise la gestion publique et dont le bien-fondé ne saurait être mis en doute? Il est apparu cependant que la promotion de l'évaluation posait un ensemble de questions, concernant notamment ses effets sur l'organisation administrative, sur lesquelles il n'était pas inutile de revenir. Précédé par un travail d'enquête, financé par le Commissariat général au plan, portant sur les conditions d'application des nouvelles procédures d'évaluation des fonctionnaires, le Colloque, dont les actes sont ici publiés, a cherché— dans le cadre d'une perspective large, intégrant les diverses significations possibles du vocable, et à partir d'une confrontation très ouverte de points de vue, de chercheurs mais aussi de praticiens— à prendre la mesure des changements de tous ordres induits dans l'administration par l'introduction de l'idée d'évaluation.

Les conclusions qui ressortent des travaux peuvent être synthétisées autour de deux points essentiels: le thème de l'évaluation doit être pris au sérieux, dans la mesure où il entraîne une inflexion durable des représentations et des pratiques administratives (I); mais sa diffusion n'en est pas moins assortie d'un ensemble d'équivoques, voire de contradictions, qui font que ses effets ne sont pas exactement ceux qui étaient escomptés au départ et que son avenir reste incertain (II).

I. – La promotion du thème de l'évaluation a été en France spectaculaire : alors que la conception traditionnelle de l'Etat semblait opposer un obstacle infranchissable à l'introduction de la démarche évaluative, celle-ci est devenue en peu d'années (le premier colloque consacré au problème s'est tenu en 1983 : voir J.-P. Nioche et R. Poincard (éd.), L'évaluation des politiques publiques, Economica, 1984) un des "maîtres mots de la modernisation administrative" (F. Rangeon). Cette promotion est illustrée par un ensemble de phénomènes convergents.

D'abord, et avant tout, le consensus général qui entoure désormais l'idée d'évaluation et qui témoigne de l'évolution des représentations collectives relatives au public : au postulat du bien-fondé de principe dont bénéficiait la gestion publique, parée du sceau magique de l'intérêt général, a succédé la conviction que l'Etat et son administration sont tenus de rendre compte de leurs faits et gestes, de se soumettre au jugement critique du public, de démontrer de manière tangible l'efficacité des actions entreprises ; et le statut qui protège les agents publics en garantissant leur indépendance professionnelle ne saurait avoir pour effet de les soustraire à toute appréciation de la qualité du travail qu'ils fournissent, de leurs aptitudes et de leurs performances. Cette conviction est fortement ancrée au sein même de l'administration : non seulement on constate l'existence d'une forte demande d'évaluation de la part des cadres de la fonction publique (F. Rangeon), et notamment de la part des plus jeunes et des plus diplômés, plus réceptifs aux sirènes de la modernisation (F. Bachelet) – même si la demande est plus forte pour l'évaluation des programmes que pour celle des agents (L. Rouban) –, mais encore les syndicats eux-mêmes ne sont pas hostiles à une formule qui peut contribuer à assouplir le carcan hiérarchique (P. Hallinger, J. Nodin) ; il y a donc bien acclimatation de l'idée d'évaluation au sein même d'une fonction publique (H. Chavas), dont on pouvait redouter l'hostilité et craindre les résistances.

Ce consensus favorise l'extension progressive de la démarche évaluative, à tous les niveaux et dans tous les domaines de l'action publique. La mise en place en janvier 1990 d'un dispositif institutionnel global, largement inspiré des conclusions du rapport Viveret de mai 1989 – comportant un "comité interministériel", chargé d'arrêter les projets, un "conseil scientifique", garant de la qualité des travaux et un "fonds national", regroupant les crédits – a constitué sur ce plan un tournant dont l'importance ne saurait échapper : même si la voie choisie traduit l'emprise du modèle administratif classique (P. Duran, E. Monnier, R.F.S.P. 1992, n° 2), elle n'en permet pas moins l'enracinement de l'idée d'évaluation ; bénéficiant d'une reconnaissance explicite, celle-ci obtient un ancrage stable au cœur des structures gouvernementales. Loin de bloquer l'essor de la démarche évaluative, ce dispositif, doublé par des mécanismes spécifiques (par exemple pour le "revenu minimum d'insertion") a constitué en fin de compte un point d'appui solide pour son développement : toutes les administrations ont été amenées à recourir à des dispositifs d'évaluation, qui apparaissent comme un instrument privilégié de régulation pour des services publics soustraits à la pression du marché (H. Noguès) ; même dans des secteurs, comme l'enseignement supérieur (B. Nemitz) ou la recher-

che (D. Cochart), où l'évaluation se heurtait à certaines difficultés, compte tenu de la nature de l'activité en cause, les procédures d'évaluation, internes et externes, se sont multipliées, au détriment parfois de l'impératif de cohérence. La démarche évaluative tend enfin à se diffuser au niveau local : tandis que l'essor des politiques locales a amené les élus à se préoccuper de l'impact concret des actions menées, la fonction publique territoriale offre, du fait de ses caractéristiques propres, un terrain de choix pour la recherche de nouveaux modes d'appréciation du travail des agents (D. Fournier).

Ce développement n'est pas seulement extensif mais aussi intensif : les problématiques et méthodes tendent à se perfectionner au fur et à mesure que le thème de l'évaluation se diffuse. D'abord, l'unité profonde de la démarche évaluative, aux trois niveaux (agents, services, politiques) auxquels elle est susceptible de s'appliquer, est de mieux en mieux perçue (L. Rouban) : si les objectifs et les instruments ne sont pas les mêmes (il s'agit d'évaluer, tantôt les performances d'un agent, tantôt l'efficacité d'un service, tantôt l'impact d'une politique), les finalités et le cadre axiologique sont identiques ; et l'interférence est inévitable entre les différents plans, si l'on admet qu'une bonne gestion dépend de l'aptitude et du degré de motivation des agents, ce qui conduit à mettre l'accent sur la "gestion des ressources humaines", tout en étant une condition de l'efficacité des actions menées. Ensuite, la logique inhérente à l'opération d'évaluation apparaît plus clairement, débouchant sur une véritable "déontologie des pratiques évaluatives" (F. Rangeon). D'une part, la distinction entre "évaluation" et "contrôle" ne prête plus guère à discussion : alors que le contrôle est sous-tendu par une préoccupation de régularité et poursuit un objectif de mise en conformité à travers un mécanisme de correction/sanction, l'évaluation s'interroge sur les résultats obtenus, les effets enregistrés ; même si la conception du contrôle a évolué, les organes qui en sont chargés étant amenés à se poser une série de questions fort proches de celles de l'évaluation, sa finalité reste foncièrement différente. D'autre part, la distinction, posée par le rapport Viveret, entre les "évaluateurs", chargés de procéder aux investigations concrètes à l'aide de méthodes scientifiques, et les "lieux d'évaluation", d'où provient la commande politique d'évaluation, permet d'éviter toute confusion des rôles des uns et des autres. Enfin, les méthodes de l'évaluation tendent à se perfectionner, grâce à un processus de "fertilisation croisée" entre les diverses administrations – échanges particulièrement fructueux en ce qui concerne les procédures d'évaluation des agents (H. Chavas) –, mais aussi en raison du travail de réflexion mené en ce domaine par le Conseil scientifique de l'évaluation. Sans doute, des améliorations sont-elles encore souhaitables, notamment dans le sens d'une plus grande cohérence du dispositif, d'une meilleure prise en compte des conclusions (par un renforcement du lien entre évaluations *ex post* et *ex ante*) et d'une transparence accrue des procédures (B. Nemitz) ; mais ces améliorations ne sont-elles pas inscrites au cœur même d'une démarche qui se conçoit comme foncièrement dynamique et procédant par ajustements constants ?

La promotion de l'idée d'évaluation est à la fois un reflet et un moteur de réforme administrative : son développement a été favorisé par la crise du

modèle administratif traditionnel; mais il contribue en retour à la transformation des modes d'organisation et d'action administratives. Transformation d'abord d'ordre symbolique: l'essor de la démarche évaluative révèle une inflexion des fondements de la légitimité administrative et son acclimation témoigne de l'apprentissage par les fonctionnaires d'une nouvelle "culture administrative" (H. Noguès); qu'on y voit la preuve d'une réactivation des valeurs traditionnelles du service public, tenu de satisfaire ses usagers, ou l'indice d'une banalisation d'une administration soumise, comme l'entreprise privée, à l'impératif d'efficacité économique, l'évaluation rompt dans tous les cas avec le vieux mythe de la suprématie administrative. Transformation d'ordre pratique aussi: l'évaluation est indissociable d'une modification du style de commandement administratif, d'un déplacement des équilibres de pouvoir internes, d'une inflexion du statut des fonctionnaires; et les ondes de choc qu'elle suscite contribuent à amplifier l'effet de ces secousses. Certes, il convient de ne pas surestimer la nouveauté de l'idée d'évaluation: comme le rappelait J. Leca, celle-ci ne date pas du rapport Viveret et la gestion publique a toujours été plus ou moins exposée au jugement critique, notamment à travers le contrôle parlementaire; cependant en faisant peser en permanence sur l'administration un impératif de justification, en lui imposant de rendre des comptes et en la plaçant de ce fait sous le regard du public, les procédures évaluatives n'en modifient pas moins en profondeur sa rationalité de fonctionnement. Cette transformation ne tient pas à des facteurs propres à la seule administration française. D'une part, il s'agit d'un mouvement général, qui affecte peu ou prou l'ensemble des administrations publiques: le vent de modernisation qui a soufflé sur les services publics belges, à travers l'opération "radioscopie des services publics" lancée en 1991 et sous-tendu par l'idée d'évaluation (A. Declerc) pourrait être décelé partout ailleurs; et l'on constate par exemple que l'ensemble des pays de l'O.C.D.E. ont été amenés à mettre sur pied des dispositifs d'évaluation des agents publics, associant instruments de mesure des performances et systèmes de rémunération au rendement (M. Emagna). Le processus de modernisation administrative a été partout alimenté par l'ouverture des frontières, qui a contraint les administrations à un effort croissant de rigueur et favorisé la propagation de nouveaux modèles administratifs. D'autre part, s'il est le prolongement d'un mouvement de rationalisation de la gestion publique, qui s'est épanoui en France dans les années soixante avec la "rationalisation des choix budgétaires", le développement de l'évaluation est aussi lié à un mouvement plus général de diffusion de la rationalité managériale: la démarche évaluative n'est en fin de compte que la transposition à l'administration des préceptes du management stratégique, qui ont gagné les entreprises; l'efficacité justifie l'adaptation des modes de gestion du privé comme du public.

La promotion du thème de l'évaluation ne saurait dès lors être considérée comme un simple effet de mode: expression des nouvelles contraintes, symboliques et pratiques, qui pèsent sur l'administration et imposent l'inflexion de ses principes d'organisation traditionnels, l'évaluation est désormais intégrée à la panoplie des instruments de gestion publique; cependant, cette promotion n'en reste pas moins assortie d'un certain nombre de zones d'ombre,

qui ont été mises ici en évidence, au risque de rompre avec une vision quelque peu idyllique de l'évaluation.

II. – L'acclimatation de l'idée d'évaluation dans l'administration ne préjuge pas de sa portée concrète : l'évaluation implique-t-elle un changement en profondeur, une véritable mutation, des modes d'organisation et d'action administratives ou n'est-elle qu'un simple gadget, un simulacre, dont la dimension rhétorique excède largement les traductions pratiques ? Le consensus général dont l'évaluation fait désormais l'objet pourrait conduire à pencher vers la seconde interprétation : chacun pouvant trouver son compte dans l'évaluation, le potentiel d'innovation qu'elle recèle en est de ce fait réduit ; le passage à un autre modèle d'organisation administrative, parce qu'il remet en cause les positions acquises, entraîne en effet inévitablement résistances et conflits, qui excluent un unanimité de façade. Le consensus qui entoure l'évaluation n'est obtenu en réalité qu'au prix de l'occultation d'une série d'équivoques qui, dissimulées sous un discours lénifiant et consensuel, tendent à brouiller les perspectives.

Les procédures évaluatives se sont tout d'abord développées sans qu'aient été dissipées toutes les incertitudes qui entourent le concept même d'évaluation. Ces incertitudes sont multiples. Même si l'unité de la démarche évaluative est affirmée, l'articulation des trois niveaux auxquels elle se déploie reste problématique : évaluer les agents, les services ou les politiques continue à relever de préoccupations différentes et justifient le recours à des outils spécifiques ; en pratique, chaque type d'évaluation reste déconnecté des autres et gouverné par une logique autonome. Les attentes par rapport à l'évaluation sont diverses selon les acteurs : alors que du côté des administrations la demande est forte pour une évaluation au concret, permettant de suivre l'activité des services, l'offre se constitue autour de l'évaluation des politiques (L. Rouban) ; et de même, alors que les agents attendent du développement des procédures évaluatives un desserrement du carcan hiérarchique, les responsables y voient un moyen de restauration de l'autorité hiérarchique, par la remise en cause du formalisme de la notation (C. Spanou). La scientificité de l'acte d'évaluation reste aléatoire, malgré le perfectionnement des outils : la mesure des effets d'une politique est difficile, compte tenu de l'enchevêtrement des causalités, de l'ambiguïté des résultats et de l'incertitude des objectifs, sur lesquels une certaine obscurité est, souvent à dessein, entretenue par les décideurs ; et les critères d'évaluation des performances des agents varient en fonction des objectifs poursuivis (H. Chavas, M. Emagna).

Plus profondément, la démarche évaluative reste écartelée entre les deux types d'approche, gestionnaire et démocratique, auxquelles se réfèrent respectivement les rapports Deleau et Viveret et entre lesquelles un choix n'a pas été réellement effectué : alors que pour les uns, l'évaluation serait avant tout au service de la logique démocratique, en contribuant à une meilleure information des citoyens, pour les autres l'objectif est pour l'essentiel l'optimisation des moyens budgétaires, donc un accroissement de l'efficacité ; et alors que la légitimité de l'évaluation réside, dans la première approche, dans le débat

qu'elle permet de susciter sur les choix collectifs, dans la seconde elle tient à la rigueur des méthodes utilisées et à l'objectivité des évaluateurs. Cette dualité des approches renvoie à l'incertitude qui subsiste concernant la nature même de l'acte d'évaluation. Certes, on s'accorde à reconnaître à l'évaluation une triple dimension : cognitive, puisqu'il s'agit de mesurer les performances des agents, l'efficacité des services et les effets des politiques ; normative, dès l'instant où toute évaluation suppose la référence à des valeurs, à des normes, à des objectifs (la dimension "éthique" évoquée par F. Rangeon) ; instrumentale, dans la mesure où l'évaluation n'est pas un acte purement gratuit mais entend agir sur la réalité administrative, politique et sociale. Mais l'équilibre entre ces trois aspects est faussé par l'incertitude des normes de référence et surtout par l'insuffisance du suivi : les conclusions des évaluations ont souvent peu de suites concrètes, les gouvernants ayant tendance à ne retenir que ce qui coïncide avec les objectifs fixés et l'agenda politique ayant sa logique propre ; la déconnexion entre évaluation et contrôle a sur ce point des effets négatifs, en privant la première de toute réelle insertion dans le système de décision politico-administratif (L. Rouban). La dimension cognitive tend dès lors à être privilégiée, au détriment de l'efficacité concrète.

Le discours relatif à l'évaluation fait l'impasse sur ses implications possibles quant à la configuration du pouvoir administratif. Les objectifs poursuivis sont entourés d'un certain flou, qui autorise tous les glissements de significations : derrière l'objectif affiché d'améliorer le déroulement des carrières des fonctionnaires, le fonctionnement des services ou le contenu des politiques, on voit se profiler une stratégie de mobilisation des agents, sous-jacente à toute la politique de modernisation administrative ; l'évaluation aurait en fin de compte une fonction d'abord pédagogique, en visant à l'apprentissage de nouveaux comportements, en cherchant à renforcer l'identification au service. Elle s'inscrit dans la logique du management participatif, dont on trouve d'autres traductions à travers la "gestion des ressources humaines" ou l'élaboration des "projets de service" (H. Rouanet) ; sa finalité serait, moins de tracer les contours des réformes souhaitables, que d'agir sur les représentations des agents. Mais l'essor de la démarche évaluative est aussi un instrument de relégitimation de l'action publique (F. Rangeon) : visant à combler le déficit de légitimité lié à la crise de l'Etat providence, elle apparaît sous cet angle comme une innovation avant tout symbolique, destinée à restaurer les croyances nécessaires ; le discours de l'évaluation en vient dès lors à primer la pratique concrète. Dans tous les cas, l'évaluation est un enjeu de pouvoir au sein de l'administration : ce n'est pas le fait du hasard si les grands corps administratifs sont parvenus à s'assurer une place prépondérante au cœur du dispositif institutionnel, en dépit de l'opposition théorique tracée entre évaluation et contrôle ; et, dans les services, le développement des procédures d'évaluation est un des vecteurs par lesquels les agents innovateurs chercheront à asseoir leur position (F. Bachelet). L'évaluation fait ainsi l'objet d'une utilisation stratégique, en servant à certains acteurs administratifs à conforter leur puissance et leur prestige dans l'organisation (C. Spanou). L'objectif de réforme s'efface derrière la possibilité qu'elle offre de conquérir des ressources bureaucratiques et sociales nouvelles.. Le développement des procédures évaluatives

n'est pas sans incidence enfin sur la rationalité de fonctionnement de l'administration. Alors que les entreprises privées, soumises à la contrainte du marché, sont pilotées par l'aval, les services publics sont en effet traditionnellement pilotés par l'amont, du fait du poids de la contrainte politique : la promotion de l'idée d'évaluation modifie les perspectives en introduisant un système de régulation par l'aval, fondé sur les résultats enregistrés ; l'évaluation apparaît dans cette perspective comme un substitut du marché concurrentiel (H. Noguès), qui aboutit à étendre aux services publics la logique d'efficacité et de rentabilité à laquelle sont soumises les entreprises privées, en réduisant d'autant le poids de la contrainte politique. Cette transposition pose évidemment une série de problèmes, dont témoigne l'oscillation de l'évaluation entre les trois impératifs—économique, social et éthique (F. Rangeon).

Plus généralement, le fait que l'évaluation ait été plaquée sur un système administratif dont la structure profonde demeure inchangée entraîne inévitablement un processus insidieux de dénaturation. La démarche évaluative implique un ensemble de conditions d'ordre organisationnel, sans lesquelles elle risque fort d'être vidée de sa substance : la modernisation ne se partage pas (L. Rouban) ; recodées et réinterprétées par référence à la logique administrative traditionnelle, les procédures évaluatives ne peuvent que perdre leur puissance innovatrice. Il n'y a pas d'évaluation authentique sans responsabilisation des intéressés et dispositif de sanction approprié : par là, évaluation des politiques et évaluation des agents se rejoignent, en se présupposant réciproquement ; or, telle qu'elle est conçue, l'évaluation tend plutôt à jouer contre l'imputation (L. Rouban), en favorisant la dilution des responsabilités. De même, l'évaluation des fonctionnaires postule la différenciation des carrières : la mesure des performances n'a de sens que si elle débouche sur des profils de carrière contrastés ; or, cette différenciation est aux antipodes de la logique égalitariste qui sous-tend en France le statut de la fonction publique, et l'attachement de tous—syndicats (P. Hallinger, J. Nodin) et responsables administratifs (A. Beyneix, N. Warnery)—au principe d'une notation dont on sait les limites est sur ce plan significatif. L'évaluation des agents implique encore une re-personnalisation de la relation administrative : les entretiens d'évaluation sont ainsi l'occasion de rapports directs entre le supérieur hiérarchique et ses subordonnés ; mais cette re-personnalisation, antinomique avec une logique bureaucratique qui repose au contraire sur la distanciation, est source de vives tensions et de conflits de rôles qui peuvent entraîner le refus d'assumer le rôle d'évaluateur ou le recours à une évaluation purement formelle (C. Spanou). Enfin, l'évaluation implique le passage d'une rationalité juridique à une rationalité d'ordre économique : l'accent est mis sur l'idée d'efficacité des actions plutôt que sur l'impératif de régularité des conduites ; mais les fortes contraintes juridiques qui pèsent sur l'administration excluent qu'elle puisse s'affranchir du respect du droit et la juridicisation des procédures d'évaluation modifie le sens même de leur institution. Ainsi, l'évaluation tend-elle insensiblement, non seulement à perdre le potentiel d'innovation qu'elle recélait, mais encore à conforter certains traits du modèle administratif traditionnel, comme la hiérarchie (C. Spanou) ou la centralisation (L. Rouban).

Toutes ces équivoques conduisent à envisager l'avenir de l'évaluation avec une certaine prudence. Le risque existe que l'évaluation se transforme en un discours, de portée surtout symbolique, en un rituel, dépourvu d'effets tangibles ou, au mieux, en une prothèse, destinée à remédier à un déficit de légitimité public ou à certaines dysfonctions administratives ; la déception serait alors d'autant plus vive que les espoirs placés dans l'évaluation auraient été plus grands. L'évaluation ne saurait en réalité être considérée comme une panacée, un remède-miracle voire une potion magique capable d'avoir réponse à tout et de résoudre tous les problèmes. En revanche, dès l'instant où elle est conçue seulement comme un outil de management administratif ou un instrument de pilotage des politiques publiques, elle peut contribuer utilement à la modernisation de la gestion publique.