

EVALUATION ET MODERNISATION ADMINISTRATIVE

PAR

LUC ROUBAN

*Chargé de recherche au CNRS
Fondation Nationale des Sciences Politiques
Centre de Recherches Administratives*

Le principe de l'évaluation est inscrit au cœur de la politique de modernisation administrative¹. Qu'il s'agisse des opérations de "qualité totale" lancées à partir de 1986, des projets de service, des centres de responsabilité, l'idée d'un suivi périodique et organisé de l'activité administrative affleure en permanence dans les projets gouvernementaux. L'évaluation des politiques publiques a déjà fait l'objet de nombreuses réflexions et s'est vue institutionnalisée en 1990 au niveau du Premier Ministre.

Du côté de la fonction "personnel", la recherche d'une meilleure qualification, la définition de profils de postes et le souci, là encore, de suivre la carrière des agents, voire de la projeter à moyen terme, appelle un dépassement de la traditionnelle procédure de notation, lourde, inadaptée et source d'une insatisfaction grandissante autant de la part des agents que des chefs de service².

1. Comme le souligne le directeur général de la fonction publique, l'évaluation, comme mesure de l'efficacité, le développement de la gestion des ressources humaines et la déconcentration des responsabilités sont les trois axes porteurs de la modernisation. *Pouvoirs locaux*, "Entretien avec Bernard Pêcheur", 12, 1992, p. 45.

2. Pour une réflexion d'ensemble sur cette question : Comité central d'enquêtes sur le coût et le rendement des services publics, *Conclusions sur la notation des fonctionnaires de l'Etat*, Paris, 1989; Perrin (Bernard), "La notation des fonctionnaires dans la balance des juges", *Regards sur l'actualité*, 174, septembre-octobre 1991, p. 41 et svtes.

L'intérêt de la politique de modernisation est de mettre en relation ces deux types d'évaluations, mise en relation dont l'apparition n'est peut-être pas dépourvue de sens ni d'intérêt pour la science politique. En effet, si l'on peut imaginer une procédure d'évaluation des programmes ou des politiques publics sans évaluation des agents chargés de les mettre en œuvre, il faut alors accepter l'idée d'un système administratif où le fonctionnaire, sur le modèle britannique (idéal), est clairement séparé du milieu politique et règle sa conduite sur les normes d'un système de la carrière. A l'autre extrémité du spectre, on trouve le modèle américain où l'évaluation des programmes et des fonctionnaires s'associent dans une remise en cause et une politisation permanentes de l'administration, ce qui conduit à maintenir un système de l'emploi. On peut encore, troisième hypothèse logique, envisager une administration où ni les programmes ni les fonctionnaires ne sont évalués. Cette situation se rencontre pendant la plus grande partie de l'histoire politique française, sans que cela vienne impliquer l'inexistence de toute régulation des activités publiques (par la planification, la sélection sociale des élites, la définition d'un appareil juridique spécifique, etc.). En revanche la quatrième hypothèse, celle d'une évaluation des fonctionnaires en l'absence d'une évaluation des activités ou des politiques paraît difficile à illustrer.

L'enjeu de l'évaluation concerne donc directement le type de système de fonction publique que l'on entend faire prévaloir. Comme d'autres méthodes de modernisation, l'évaluation est un des éléments qui permettent d'assouplir le système de la carrière par une véritable gestion des ressources humaines sans avoir à bouleverser les structures juridiques par l'adoption d'un système de l'emploi ne convenant pas aux structures françaises.

Mais l'on comprend aussi que l'évaluation renvoie à une appréciation globale des actions publiques à laquelle on réfère le travail administratif, appréciation exigeant la mise en place d'un système normatif qui, par "cascades" successives, permet de faire sens politique. Autrement dit, l'évaluation devient un principe d'intégration de l'action administrative dont la logique spécifique ne peut faire l'objet de compromis organisationnels.

A ce titre, il semble qu'un certain malentendu règne en France sur le développement des activités d'évaluation. Autant la demande est forte pour une évaluation au concret, permettant de suivre au cas par cas l'activité des services, autant l'offre semble se constituer autour de l'évaluation des politiques publiques à partir d'une construction intellectuelle assez fragile.

I. – UNE DEMANDE DIFFÉRENTIELLE D'ÉVALUATION

Contrairement au sens commun, ou à la traditionnelle critique adressée à la "bureaucratie", il ne semble pas que les fonctionnaires soient indifférents ou bien hostiles à l'égard d'une évaluation de leur activité. En ce sens, la constitution de l'évaluation comme l'une des priorités de la modernisation administrative, rappelée notamment par la "circulaire Rocard" de 1989, apparaît bien

comme une nécessité. La demande d'évaluation n'est cependant pas monolithique et mérite un examen détaillé.

A) Une demande très forte.

Une enquête que l'on a menée fin 1991 auprès de 500 cadres supérieurs de la fonction publique (des services centraux comme des services extérieurs)³ permet de tirer un certain nombre d'enseignements quant à la demande d'évaluation. Celle-ci est très forte.

On a tout d'abord demandé aux cadres de la fonction publique s'ils estimaient que l'évaluation des programmes s'avérait, pour l'ensemble de l'administration française, comme quelque chose d'"absolument nécessaire", d'"utile sans plus", "n'ayant aucun effet" ou "ayant des effets négatifs"⁴. La même question a été posée en ce qui concerne l'évaluation des fonctionnaires à la suite d'un entretien individualisé.

L'évaluation de programmes obtient des scores très élevés, sans doute les meilleurs de tous les outils de modernisation: 74,5% estiment qu'elle est absolument nécessaire, 15,4% la considèrent comme "utile sans plus", 3,4% répondent qu'elle n'a pas d'effet ou des effets négatifs et 6,8% ne donnent pas de réponse.

L'évaluation des fonctionnaires obtient elle aussi des scores élevés, quoique sensiblement inférieurs à ceux obtenus par l'évaluation des programmes: 65,7% la considèrent comme "absolument nécessaire", 26,1% la trouvent utile sans plus, 7% pensent qu'elle n'a pas d'effet ou des effets négatifs et 1,2% ne donnent pas de réponse.

Une réticence semble donc s'exprimer en ce qui concerne l'évaluation des fonctionnaires. Cette question appelle par ailleurs des réponses plus tranchées (le taux de non réponse passe de 6,8% à 1,2%), car l'enjeu paraît plus précis et peut-être plus conflictuel. L'examen systématique des deux questions montre d'autres différences.

Tout d'abord les services extérieurs sont plus demandeurs d'évaluation de programmes (78,3% d'"absolument nécessaire") que les services centraux (le

3. Cette enquête est financée conjointement par le Commissariat du Plan et la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique. L'échantillon (500 cadres de niveau directeur, chef de service, sous-directeur) est constitué sur la base de quotas par secteurs, types d'administrations, sexe, et densité géographique. Il représente environ 10% de la population totale visée. Les résultats présentés ici sont encore partiels et feront l'objet d'une analyse secondaire plus poussée.

4. Il faut souligner que seules les réponses "absolument nécessaire" peuvent être considérées comme réellement positives. Les réponses "utile sans plus" sont en fait négatives, et témoignent d'une certaine euphémisation des appréciations dont l'enquête a tenu compte.

chiffre “tombe” à 71,2% avec une proportion plus grande de réponses négatives -5,8% de “sans effet” et 1,4% d’“effet négatif”). L’évolution de leur environnement stratégique, à la suite de la décentralisation, explique pour une grande part un besoin d’outils de suivi mais aussi d’explicitation des stratégies aussi bien à l’égard des agents que des interlocuteurs extérieurs.

Cette forte demande d’évaluation de programme dans les services extérieurs ne varie presque pas en fonction du secteur considéré. Dans les services centraux, en revanche, une certaine réticence semble se manifester aux ministères de l’Education Nationale, de la Solidarité, et de l’Industrie.

Les représentants de trois grands corps (Conseil d’Etat, Cour des Comptes, Inspection Générale des Finances) constituent le groupe le plus réticent à l’égard de l’évaluation de programmes. Les chiffres sont effet les suivants : 60 % l’estiment absolument nécessaire, 26,6 % “utile sans plus”, 0 % sans effet, 6,6 % comme ayant un effet négatif et 6,6 % ne répondent pas.

En revanche, 17 préfets sur 20 l’estiment absolument nécessaire et 3 “utile sans plus”. Les membres des inspections générales y sont eux aussi massivement favorables avec 77% de réponses “absolument nécessaire” et 17,9 % d’“utile sans plus”.

L’examen de questions ouvertes concernant la modernisation et la place de l’évaluation montre que, pour la plupart des cadres supérieurs, si l’évaluation de programme est très positivement perçue, celle-ci constitue toujours quelque chose d’assez flou que l’on n’arrive pas vraiment à identifier. Le taux plus élevé de non-réponse s’explique alors par des interrogations sur la nature de l’opération mais aussi de son objet (“On veut bien évaluer, mais quoi?”; “Il est difficile ici de repérer des programmes”; “Je ne gère pas vraiment des programmes et tout dépend de ce qu’on entend par *évaluation*”).

En revanche, l’identification des procédures d’évaluation du personnel est très forte et s’avère beaucoup plus aisée.

On n’observe pas ici de réelle différence entre les services extérieurs et les services centraux (67,7% de réponses “absolument nécessaire” et 26,6 % de réponses “utile sans plus” contre, respectivement, 64,7% et 24,5%).

En revanche, l’attitude des différents secteurs varie de manière assez sensible. L’évaluation des fonctionnaires est très favorablement perçue dans les services extérieurs de l’Equipement (19 cas d’“absolument nécessaire” sur 24), des Transports (12 cas sur 16), de la Jeunesse et des Sports (13 cas sur 17), et surtout de France-Télécom (21 cas sur 22) et de La Poste (19 cas sur 21)⁵.

5. Il s’agit ici de simples indications statistiques qui révèlent la densité relative des opérations. Bien entendu, cela ne préjuge en rien ni de leur qualité ni de leur impact et l’on doit prendre en considération le fait que la base de calcul (quelques dizaines de cas par secteur) autorise, surtout dans les grandes administrations, une marge d’indétermination.

Parmi les services extérieurs plus mitigés, on note les services fiscaux (12 cas d'“absolument nécessaire” sur 24), les services du ministère de l'Intérieur (9 cas sur 17), de l'Economie (en-dehors des services fiscaux) (12 cas sur 22), et les DDASS (13 cas sur 24).

Dans les services centraux, on note une perception très positive à l'Intérieur (10 cas sur 12), à la Solidarité (16 cas sur 21), à l'Economie et aux Finances (8 cas sur 11), à l'Agriculture (7 cas sur 10). Des scores plus mitigés sont obtenus à l'Education Nationale (9 cas sur 18 répondent que l'évaluation est “absolument nécessaire” mais 2 cas qu'elle est “sans effet” et 3 qu'elle a des “effets négatifs”), à la Culture (7 cas positifs sur 11 mais 1 cas répondant “sans effet” et 2 cas “des effets négatifs”), à l'Industrie (6 cas positifs sur 10 mais 1 cas répondant “sans effet”, 1 autre “effets négatifs” et 1 cas de “sans réponse”).

On observe que les services centraux de certains secteurs adoptent des attitudes presque contraires à celles qui sont défendues par les services extérieurs. L'évaluation des fonctionnaires n'est donc pas une technique qui s'applique indépendamment du contexte stratégique ou institutionnel. Pour les services centraux, il est vraisemblable qu'elle constitue un outil précieux de suivi et de gestion du personnel alors que son caractère “inquisitorial” est peut-être ressenti avec plus de sensibilité dans les univers de travail plus restreints que constituent les directions régionales ou départementales.

Le poids des représentations du travail administratif joue certainement un grand rôle car l'on remarque par ailleurs la très forte réticence des membres des grands corps⁶ vis-à-vis de l'évaluation du personnel. Les réponses “absolument nécessaire” tombent à 43,3%, les réponses “utile sans plus” grimpent à 46,6%, alors que les réponses “sans effet” et “effet négatif” obtiennent 6,6%, avec 3,3% de sans réponse. Les préfets semblent, eux aussi, plus sceptiques, 14 d'entre eux répondant “absolument nécessaire” et 6 “utile sans plus”. Très logiquement, les représentants des inspections générales estiment cette évaluation du personnel “absolument nécessaire” à concurrence de 69,2%, alors que 23% l'estiment utile sans plus, 2,5% “sans effet” et 5% comme ayant des “effets négatifs” (on remarque de plus un taux de non réponse de 0%, ce qui confirme l'intérêt que suscite cette technique).

En fait, il se confirme pour l'évaluation un phénomène déjà observé pour l'introduction d'autres techniques de gestion ou de management: son introduction et son développement ne sont réalisables que là où elle est considérée comme nécessaire pour des raisons tenant au type d'activité poursuivi par les services. Les techniques de management importées sans besoin réel ne sont pas utilisées car inutilisables en termes conceptuels et organisationnels.

A ce titre, on remarque que les corps techniques sont beaucoup plus favorables, en moyenne, à l'évaluation, qu'il s'agisse des programmes ou des fonc-

6. Sur la base des trois grands corps indiqués ci-dessus.

tionnaires, que les corps administratifs. Parmi les plus favorables à l'évaluation des programmes, on trouve les représentants du corps des Mines (100%), des Ponts (83,3%), des ingénieurs Télécom (73,7%). Y figurent aussi les corps chargés d'assurer la mise en œuvre ou la coordination de plusieurs politiques publiques : le corps préfectoral (84,2%), le corps des affaires sanitaires et sociales (87,5%). Les plus réticents, en revanche, se retrouvent dans les corps chargés de fonctions régaliennes ou de contrôle : commissaires de police, Inspection des Finances, Conseil d'Etat.

On rencontre une répartition à peu près identique en ce qui concerne l'évaluation des fonctionnaires, à ceci près que les attitudes évoluent plus franchement dans les secteurs où les rapports humains au travail peuvent s'avérer plus difficiles (police, impôts, affaires sociales). Les cadres les plus favorables sont présents dans le corps des Mines (85,7%), des Ponts (73,3%), des Télécoms (94,7%), chez les IGRF (88,9%), au sein de la préfectorale (73,7%). Les plus mitigés se trouvent là encore chez les commissaires de police (50% de réponses "utile sans plus"), les inspecteurs des Impôts (50%), les inspecteurs des Finances (45,5%), les conseillers d'Etat (50%). Les administrateurs civils, quant à eux, ne paraissent pas particulièrement enthousiastes (39,5%).

La perception de l'évaluation de programme ou de l'évaluation des fonctionnaires varie fortement en fonction de l'âge. Plus on est jeune et mieux on accepte l'évaluation. Mais, là encore, l'évaluation des fonctionnaires subit des effets discriminatoires beaucoup plus sensibles.

L'évaluation de programmes paraît "absolument nécessaire" pour 81,8% des cadres ayant entre 25 et 40 ans, contre 79,6% pour les 41-50 ans, 70,2% pour les 51-60 ans et 66, 2% pour les 60 ans et plus (à l'inverse, les réponses "utile sans plus" passent de 6,8% à 21,5%).

L'évaluation des fonctionnaires paraît "absolument nécessaire" pour 77,3% des 25-40 ans, pour 69,7% des 41-50 ans, mais le taux chute ensuite rapidement à 63,4% pour les 51-60 ans et à 52,3% pour les 60 ans et plus (avec des taux de réponses "utile sans plus" qui passent de 15,9% à 40%).

B) Evaluation et politisation.

L'évaluation de programmes et l'évaluation des fonctionnaires ne sont pas perçues de la même façon. En fait, il ne s'agit pas du même type d'objet conceptuel. L'évaluation de programmes, mal connue, mal cernée par les cadres supérieurs, à l'exception de ceux qui appartiennent à des univers techniques où la programmation de produits et de services peut prendre tout son sens, est un outil polyvalent, associé à la prise de décision. L'évaluation des fonctionnaires, de son côté, est une technique de suivi et de contrôle hiérarchique, sans visée heuristique. Néanmoins, ces deux types d'activité évaluative se développent dans un contexte fortement politisé, à la mesure de la "politisation" progressive des postes supérieurs de l'administration publique.

On constate en effet que *plus* les cadres supérieurs pensent que la fonction publique est politisée et *moins* leur demande d'évaluation de programmes est forte: alors que les cadres qui pensent que la fonction publique est davantage politisée qu'il y a quelques années estiment cette évaluation "absolument nécessaire" à concurrence de 69,3%, ce chiffre monte à 78,2% pour ceux qui estiment que la fonction publique n'est ni plus ni moins politisée qu'autrefois et à 85,7% pour ceux qui pensent que la fonction publique est moins politisée. Comme ceux qui pensent que la fonction publique n'est ni plus ni moins politisée ou même moins politisée qu'autrefois sont majoritairement proches des partis de la majorité présidentielle, on est autorisé à penser que plus on s'estime proche de la gauche et plus on considère que l'évaluation des programmes s'avère "absolument nécessaire". Inversement, l'analyse montrant que les fonctionnaires percevant une politisation accrue de la fonction publique sont plutôt proches des partis de la droite parlementaire, plus on s'estime proche de la droite parlementaire et moins on attend de l'évaluation des programmes.

A ce phénomène, deux explications peuvent être proposées: on peut invoquer, d'une part, une différence idéologique concernant la réforme administrative. La sensibilité de gauche serait favorable au développement d'une évaluation qui pourrait remplir de multiples fonctions d'explicitation et de pilotage des politiques publiques, les représentations de droite favorisant une vision plus traditionnelle du contrôle et de la mise en œuvre des politiques à travers le jeu des élites sociales. Il est bien évidemment difficile de trancher ce débat à l'aide de quelques données statistiques. Une autre explication, peut-être plus convaincante, serait que l'évaluation, considérée comme un outil politique, attire la sympathie des cadres se sentant proches des milieux du pouvoir et l'indifférence ou le scepticisme de ceux qui en sont éloignés. Dans les deux cas, on peut difficilement soutenir, au nom du sens commun, que l'évaluation, en tant que méthode de gestion, se trouve en totale opposition de principe avec la politisation de l'administration.

Comme l'évaluation des programmes, l'évaluation des fonctionnaires voit son score évoluer en fonction de la perception que l'on a de la politisation de la fonction publique. Cependant, cette évolution joue en sens inverse de celle que l'on a précédemment remarquée. *Plus* on estime la fonction publique politisée et *plus* (relativement, bien entendu) on estime que celle-ci s'avère "absolument nécessaire". A l'inverse, ceux qui estiment que la fonction publique est moins politisée qu'auparavant sont moins nombreux, en proportion, à rechercher cette évaluation.

On observe en effet que la réponse "absolument nécessaire" passe de 66% pour ceux qui estiment que la fonction publique est davantage politisée à 64,9% pour ceux qui pensent qu'elle n'est ni plus ni moins politisée qu'auparavant et à 60,7% pour les cadres qui estiment que la politisation est moindre. Inversement, le taux de réponses "utile sans plus" augmente sensiblement à mesure que la perception de la politisation décroît: on enregistre respectivement pour les trois groupes précités des chiffres de 23,5%, 28,9% et 32,1%.

On trouve même parmi ceux qui pensent que la fonction publique est moins politisée 7% pour penser que l'évaluation des fonctionnaires n'aurait aucun effet alors que cet item obtenait 0% dans cette même population quand il s'agissait d'évaluation des programmes. La réticence des cadres s'estimant proches des partis de gauche est sensiblement plus marquée pour l'évaluation des fonctionnaires que pour l'évaluation des programmes.

C) L'évaluation comme technique de management parmi d'autres.

La pratique de l'évaluation est encore relativement peu répandue. Lorsqu'on interroge les cadres sur les techniques de modernisation, on s'aperçoit que l'évaluation n'est pas prioritaire. Elle constitue une technique de management parmi d'autres.

34 cadres déclarent mettre en œuvre des évaluations de programmes. Dans les services extérieurs, on les trouve surtout à l'Agriculture (3 cas sur 26), à la Jeunesse et aux Sports (2 cas sur 17), à l'Équipement (2 cas sur 24), à La Poste (2 cas sur 21), à l'Industrie (3 cas sur 11), dans les DDASS (3 cas sur 24) et les Académies de l'Éducation Nationale (2 cas sur 20). Dans les services, centraux, on doit surtout mentionner l'Éducation Nationale (3 cas sur 18), l'Intérieur (3 cas sur 12) et la Solidarité (4 cas sur 21). L'évaluation de programmes est peu développée par les préfets (1 cas sur 20), dans les grands corps (2 cas sur 30) mais un peu plus au sein des inspections générales (6 cas sur 39).

Très généralement, l'évaluation de programmes se traduit souvent par des audits de services ou par des analyses sur les missions. En tout, rapportée à l'ensemble des outils de modernisation, elle n'apparaît qu'à concurrence de 6,8% des interviews (contre, par exemple, 15% pour la formation des agents, 25,3% pour les opérations de bureautique et d'informatisation, et 30,9% pour les projets de service)⁷.

L'évaluation des fonctionnaires, elle, est plus fréquente (12,2% en moyenne). Dans la description qu'en font les cadres de la fonction publique, elle est généralement associée à des opérations de gestion des ressources humaines ou des profils de postes.

Dans les services extérieurs, ces opérations apparaissent surtout à l'Industrie (9 cas sur 11), à La Poste (7 cas sur 14), à l'Équipement (6 cas sur 18), à France-Télécom (6 cas sur 16). Dans les services centraux, les expériences semblent beaucoup moins développées et sont surtout notables aux ministères de l'Économie et des Finances, de l'Éducation Nationale et de l'Agriculture. Aucun membre des grands corps retenus pour l'analyse ni aucun membre d'inspection

7. Il s'agit d'indicateurs obtenus à partir de questions ouvertes sur les techniques de modernisation mises en œuvre dans les divers services. Les chiffres obtenus sont évidemment cumulatifs et n'indiquent qu'une fréquence moyenne.

générale n'en mentionne l'existence. Seul 1 préfet sur 20 fait état d'une opération de gestion des ressources humaines.

Il faut souligner le fait que plus la pratique de l'évaluation des fonctionnaires est développée et mieux elle est perçue.

En effet, lorsqu'on demande aux cadres quel est ou *serait* l'effet d'entretiens d'évaluation avec le personnel sur la marche de leur service, on obtient des résultats d'autant plus positifs qu'il s'agit de services ayant déjà expérimenté cette technique. Par exemple, en moyenne, dans l'ensemble des services extérieurs, on obtient les résultats suivants : "effet tout à fait positif" 40 %, "effet plutôt positif" 52,3 %, "effet négatif" 0,3 %, "sans effet" 5,3 % et "sans réponse" 2 %.

Si l'on prend les trois secteurs ayant le plus développé l'entretien d'évaluation, à savoir l'Équipement, La Poste et France-Télécom, on observe des résultats sensiblement meilleurs : la réponse "effet tout à fait positif" obtient respectivement 62,5 %, 76,2 % et 68,2 % alors que la réponse "effet plutôt positif" obtient respectivement 33,3 %, 23,8 % et 31,8 %. Bien plus, aucun interviewé de ces trois secteurs ne répond "effet négatif", "sans réponse", et 1 cadre seulement (à l'Équipement) sur les 67 cadres représentant ces trois secteurs répond "sans effet".

Bien entendu, l'effet "sectoriel" joue pour beaucoup dans l'efficacité réelle des entretiens d'évaluation. Dans chacun de ces trois secteurs, à vocation fortement technique, ou technico-commerciale, l'évaluation des fonctionnaires peut s'arrimer à la définition relativement précise de programmes d'action à court ou moyen terme. Et c'est par rapport à ces programmes affectés de moyens et de budgets négociés que l'évaluation de l'apport individuel se révèle être la plus pertinente.

L'évaluation du personnel semble donc passer au second plan derrière l'évaluation des programmes ou des activités du service, cadre organisationnel sans lequel la modernisation de la traditionnelle notation risque de n'être qu'un rituel de plus. En l'absence d'une grille de lecture stable et cohérente, l'évaluation des subordonnés devient un exercice périlleux où les chefs de service jouent leur réputation de "meneurs d'hommes" et peuvent se retrouver par effet-retour dans la désagréable situation de devoir expliquer la rationalité de leurs décisions. L'organisation décentralisée n'est pas une solution-miracle car l'actualisation des objectifs dans le courant de l'année conduit très généralement, par effet de cascade, à ne plus tant s'interroger sur les résultats obtenus que sur la manière de les obtenir, c'est-à-dire sur la qualité du management. Les entreprises privées subissent souvent les effets d'une telle dérive des mécanismes d'évaluation⁸.

8. Cf. le débat très significatif sur l'évaluation des cadres d'entreprise entre Henri Vaquin et Jean-Marie Descarpentries, *L'Expansion*, 429, mai-juin 1992, p. 16 et svtes.

Stratégiquement, la notation des personnels est considérée par les cadres supérieurs comme un outil qui peut s'avérer utile à condition qu'elle vienne s'insérer dans un champ de pouvoir élargi permettant de décider librement des dépenses de fonctionnement ou du choix de ses collaborateurs. La demande des cadres est très forte pour un véritable pouvoir de sanction positive ou négative des comportements individuels. On remarque ainsi que les cadres supérieurs estiment, en moyenne, à concurrence de 82,8 % que la modulation des primes en fonction des résultats obtenus a ou aurait des effets positifs sur leur service. De la même manière, 76,6 % d'entre eux pensent que la possibilité réelle de licencier le personnel pour insuffisance professionnelle aurait des effets positifs sur leur service.

Le sentiment domine donc parfois que l'évaluation du personnel, si elle constitue un atout sérieux dans la modernisation, nécessite néanmoins un environnement stratégique qui est loin d'être partagé par toutes les administrations. La mobilité ou la promotion des personnels sont encore largement dictées dans la plupart des services par le jeu de l'ancienneté, des demandes individuelles de rapatriement vers la région d'origine ou par les restructurations des organismes. Très souvent, les cadres soulignent qu'ils doivent se résoudre à voir les meilleurs les quitter, la mobilité verticale exigeant une mobilité horizontale.

D'une certaine manière, on peut donc soutenir que la modernisation ne se partage pas. L'évaluation du personnel suppose des cadres bénéficiant d'une forte déconcentration des responsabilités, disposant d'outils tels que la comptabilité analytique qui leur permettent de suivre les budgets et les coûts des diverses activités, organisant les programmes dans le cadre de projets de service voire de centres de responsabilité à dimension réduite où l'on peut effectivement percevoir les effets du travail individuel. On perçoit ici la nécessité d'une recomposition générale du modèle français d'administration publique. C'est par rapport à cet enjeu que l'on peut examiner la rationalité à l'œuvre dans l'offre d'évaluation.

II. – L'OFFRE D'ÉVALUATION : L'INGÉNIERIE INSTITUTIONNELLE ET SA CONSTRUCTION INTELLECTUELLE

L'examen des sources écrites comme des débats récents consacrés à l'évaluation⁹, conduit à se poser un certain nombre de questions quant à la construction intellectuelle dont elle fait l'objet.

L'offre d'évaluation s'organise dans le cadre d'une ingénierie, d'une politique institutionnelle volontariste dont les prémisses méritent un examen soi-

9. On pourra notamment se référer aux travaux du Club Cambon, publiés dans la revue *Politiques et Management Public*, au rapport du Conseil Scientifique de l'Évaluation, *L'évaluation de l'expertise à la responsabilité*, Paris, La Documentation Française, 1991, aux débats développés dans le cadre du séminaire sur l'évaluation organisé par l'École Nationale d'Administration et le Commissariat Général du Plan en 1990.

gneux. Au-delà des nécessités de l'action pédagogique ou de la mobilisation des fonctionnaires, on peut en effet remarquer la constitution d'une "théorie" de l'évaluation, dérivée des travaux pionniers menés au début des années 1980¹⁰. Bien que le décret du 22 janvier 1990 retienne une conception assez managériale de l'évaluation¹¹, on doit remarquer que le nouveau dispositif interministériel d'évaluation est apparu dans un contexte politique où il n'était pas question de réduire les dépenses publiques. Ce décalage, contraire à toute rationalité gestionnaire, distingue la France des autres pays européens dont les efforts en matière d'évaluation ont accompagné une politique libérale¹².

La constitution de l'offre d'évaluation n'est donc pas indifférente, car elle vient éclairer le malentendu si fréquemment rencontré par la recherche sur le terrain : l'évaluation demandée par les fonctionnaires n'est pas celle qu'on leur propose, et ne correspond pas toujours à leurs besoins de gestionnaires. Malgré les intentions affichées du décret de 1990, il semble bien que l'évaluation fasse aujourd'hui l'objet d'une interprétation extensive l'assimilant à l'analyse des politiques publiques. Or il est crucial, pour qu'une réforme puisse s'implanter durablement dans le tissu institutionnel français, que la structure de compréhension des problèmes soit compatible avec la structure des systèmes d'action. A ce titre, plusieurs remarques peuvent être faites autant sur l'identité de l'évaluation, que sur ses fonctions ou les conditions de sa mise en œuvre.

A) L'identité de l'évaluation.

L'évaluation s'est développée en France par référence explicite aux expériences étrangères, et notamment à l'expérience américaine. L'évaluation constitue donc assez largement un produit institutionnel d'importation dont on a peu ou mal mesuré les spécificités et les exigences fonctionnelles. L'intérêt scientifique pour les évaluations menées outre-Atlantique sur les grands programmes sociaux du Welfare a contribué à occulter les pratiques d'évaluation telles qu'elles se développaient au sein du système politico-administratif. L'institutionnalisation de l'évaluation pose cependant la question de son rapport au système normatif.

En effet, la perspective retenue aujourd'hui est de conférer à l'évaluation une fonction irréductible à celle du contrôle et de l'associer à l'idée d'un renouvellement complet du débat public en-dehors de tout projet normatif. L'évaluation est donc présentée comme l'*ultima ratio* du système politique, la clé de

10. On citera, pour mémoire : Nioche (Jean-Pierre), Poinard (Robert), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Economica, 1984 ; Commissariat Général du Plan, *Evaluer les politiques publiques*, rapport du "groupe Deleau", Paris, La Documentation Française, 1986.

11. Puisqu'elle consiste, selon le décret, à "...rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en oeuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés" (art. 1er).

12. Nioche (Jean-Pierre), "Institutionalizing Evaluations in France: Skating on Thin Ice?", *Cahiers de recherche HEC*, 1991.

voûte d'une mécanique démocratique de nature systémique où le pluralisme des acteurs et des valeurs, les nécessités de la coordination budgétaire et de la gestion, la recherche de la transparence à l'égard des usagers, l'explicitation des cadres de la décision viendraient se fondre en une synthèse harmonieuse.

Dans la recherche d'une formule englobante réside l'idée selon laquelle l'évaluation ne saurait être en aucun cas confondue avec le contrôle, activité répressive, caractérisée par une prégnance de la norme juridique ou comptable (et l'on s'empresserait alors d'opposer l'imputation à l'incrimination). La théorie de l'offre d'évaluation s'est donc constituée largement en rupture avec la vision d'un contrôle traditionnel mais sans vraiment choisir entre une interprétation gestionnaire et une interprétation "démocratique"¹³.

L'équation: "l'évaluation = le management public = la confrontation pluraliste des analyses", s'est donc rapidement diffusée, au nom d'une vision quelque peu lénifiante des rapports sociaux et du monde du travail administratif. Il y aurait beaucoup à dire sur les deux derniers termes de cette équation, relevant eux aussi d'une lecture contestable de la réalité sociale du management public, la gestion n'ayant rien de commun ni avec la libre confrontation scientifique ni avec la cité utopique des éternels débats. On ne retiendra ici que le rôle déterminant attribué à l'évaluation dans la régulation du système politique, au croisement de l'analyse scientifique (la *policy analysis*) et du pilotage stratégique des politiques publiques.

Cette opération intellectuelle s'est opérée par la référence incessante faite aux mécanismes d'évaluation mis en œuvre aux Etats-Unis. L'étude de l'histoire administrative américaine montre bien, cependant, que l'évaluation ne doit son formidable développement depuis le début du siècle qu'à son étroite articulation avec un puissant appareil juridique qui lui assure sa portée et sa signification. L'évaluation des politiques publiques s'est vue conférer une dimension normative qui l'associait étroitement au renouveau de la comptabilité publique et des procédures de gestion administrative.

Toute l'histoire du *General Accounting Office* (GAO) s'organise ainsi autour d'une lutte incessante pour la reconnaissance normative de ses décisions en matière de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. Le GAO dispose par ailleurs du contrôle des systèmes comptables, et peut être légitimement considéré comme une juridiction administrative à compétence financière. Ses possibilités de contrainte, notamment par la voie des citations à comparaître, ont toujours donné un poids singulier à ses analyses et à ses arguments. Le *Comptroller General* lui-même, qui est à sa tête, dispose d'un statut très protecteur, similaire à celui des juges fédéraux. Evaluation et normativité juridique administrative ont été élaborées de concert dans une course à l'armement tech-

13. Pour reprendre la dichotomie décelée par Patrice Duran et Eric Monnier dans "Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques.", *Revue Française de Science Politique*, 42, 2, 1992, pp. 235-261.

nocratique qui a opposé le Congrès à l'exécutif fédéral pendant de nombreuses années. C'est parce que l'évaluation a permis de contrebalancer la séparation des pouvoirs, en établissant une règle du jeu de la communication politique entre les deux branches du gouvernement, qu'elle a pu se développer si puissamment aux Etats-Unis¹⁴.

La nécessité d'une dimension normative s'avère tout aussi patente en ce qui concerne l'évaluation des fonctionnaires. On observe ainsi que la plupart des expériences réussies, notamment dans le cadre des Directions départementales de l'Équipement, se sont appuyées sur les procédures de notation. C'est le caractère archaïque de la notation elle-même qui a pu faire problème dans ces conditions mais non la dimension normative de l'évaluation. Dans les DDE où l'entretien d'évaluation s'est désolidarisé de la procédure de notation, la technique a perdu de son intérêt stratégique, est sans doute devenue moins conflictuelle, mais a débouché sur un débat général sur les objectifs des services sans grand impact sur le comportement des fonctionnaires¹⁵. Là encore, il paraît difficile de faire l'impasse sur la dimension normative, directe ou indirecte, de l'évaluation.

L'évaluation des personnels comme la notion de "gouvernement par le projet" ne sont pas neutres sur le plan organisationnel et peuvent avoir de sérieuses conséquences sur le modèle de carrière des cadres. Dans les entreprises privées, on a ainsi observé que les mécanismes de délégation-évaluation des cadres entraînaient à terme une rétraction de la hiérarchie alors que la carrière tendait à s'établir définitivement à 50 ans. Le raccourcissement de la ligne hiérarchique, signifiant souvent la précarisation des postes et des emplois, a soulevé de multiples interrogations sur les effets d'une rotation trop élevée de cadres expérimentés. Considérer l'évaluation comme une simple technique d'"écoute" du personnel conduit soit à gadgétiser les techniques de gestion soit à sous-estimer les effets normatifs induits qu'elle peut avoir sur les anticipations des personnels.

B) L'évaluation et ses fonctions.

La construction intellectuelle de l'évaluation semble démontrer que l'on cherche à lui faire faire ce que l'on n'a pas réussi à faire faire par la planification. L'évaluation est en effet supposée légitimer des politiques, offrir un nouvel outil cognitif, et organiser un partenariat entre des collectivités ou des acteurs différents. Ce vaste programme doit cependant faire l'objet de quelques précautions car l'intelligence pratique du politique ne peut se construire dans la précarité.

14. Rouban (Luc), *Le General Accounting Office, recherche sur l'évaluation des politiques publiques aux Etats-Unis*, thèse Paris-I, 1983.

15. Voir le témoignage de Lapillonne (Philippe), "Évaluation relative aux entretiens d'évaluation dans les DDE", *Les Cahiers du Management*, 9, mai 1991, Ministère de l'Équipement.

Tout d'abord, le développement de techniques expérimentales a ses limites, car la multiplication de protocoles d'évaluation associés à chaque politique (comme c'est le cas pour le RMI) n'apporte pas grand chose à la connaissance de l'action administrative, sinon une accumulation de savoirs éclatés insusceptibles d'être répliqués en d'autres circonstances. On voit mal comment la mise en œuvre expérimentale peut se traduire par un véritable apprentissage en l'absence d'une structure plus globale venant l'encadrer. L'évaluation fait en effet référence à un système de management complet et elle ne peut remplacer à elle toute seule la définition des programmes, l'évaluabilité de ces programmes, comme la visibilité des actions correctrices.

L'évaluation des fonctionnaires, par exemple, doit s'inscrire dans la perspective d'une véritable gestion des ressources humaines, à défaut de quoi les risques d'arbitraire paraîtront trop grands. La défense de l'égalité est une valeur forte de l'administration française, et elle exige la mise en place de systèmes de gestion intégrés. Les assouplissements apportés à la notation par les lois de 1983 et 1984 se sont trop souvent traduits par une multiplication des recours devant les commissions administratives paritaires car certains agents ont contesté des appréciations qui n'étaient pas suffisamment motivées à leurs yeux.

Toute la question est donc de savoir comment rendre *pertinente* l'information tirée des évaluations dans le circuit politico-administratif. Ce qui est vrai des fonctionnaires l'est encore plus des politiques publiques. Force est de constater, par exemple, que les rapports du Comité parlementaire d'évaluation des choix technologiques, quelle que soit leur qualité intrinsèque, n'ont eu qu'un impact symbolique sur la discussion qui a entouré le développement des politiques technologiques et que l'opinion ne s'en est guère émue.

L'invocation d'un quelconque "retard" n'est pas une réponse appropriée. Il faut en effet convenir qu'il n'existe pas d'outil d'information qui ne soit profondément ancré dans la structure politique de chaque pays. L'"évaluation" en tant que telle n'existe pas. On appelle "évaluation" des formes d'activités qui n'ont rien de commun au-delà des formules techniques ou des modalités de mise en œuvre. C'est bien l'inscription de l'évaluation dans le système de décision politico-administratif qui fait problème. On ne pourra rajeunir ou renforcer la démocratie en France en se contentant de clubs de réflexion ou de réseaux d'expertise qui fonctionnent en parallèle. A l'évaluation des politiques publiques doit correspondre, en amont, l'évaluabilité des programmes ou des politiques et, en aval, la possibilité concrète que la vie politique soit évaluée et sanctionnée comme elle peut l'être aux États-Unis. Comme le souligne Jean-Louis Quermonne : "... le processus d'évaluation ne sera pleinement achevé que le jour où il pourra alimenter le débat démocratique. Et il faudra, alors, qu'il débouche sur le contrôle du Parlement"¹⁶.

16. Quermonne (Jean-Louis), *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, Seuil, 1991, p. 291.

L'évaluation n'a pris pleinement son sens politique aux Etats-Unis, qu'à travers la nécessité de faire communiquer les deux "branches du gouvernement" dans un système de séparation stricte des pouvoirs, la concurrence politique qui s'est instaurée dans la course à l'expertise entre les trois pouvoirs, et la nécessité d'arbitrer des politiques fédérales soumises aux pressions incessantes de groupes d'intérêt particulièrement nombreux. La structure française, reposant sur la quasi-délégation de certaines politiques publiques à des corporatismes sectoriels ou territoriaux en position de monopoles ou d'oligopoles (c'est la principale conséquence de la décentralisation lancée en 1982) n'est pas redevable de la même thérapie. Déconnectée du circuit budgétaire et du contrôle politique, l'évaluation ne peut être considérée pour l'instant en France que comme un outil de gestion.

Un second aspect du débat tient au fait que la fonction cognitive de l'évaluation paraît s'établir sur la base d'une lecture assez restrictive du monde socio-politique. Nouveau mécanisme de régulation, elle est appelée, selon ses promoteurs, à résoudre la complexité moderne. L'évaluation serait donc la réponse appropriée à une société dont la complexité échapperait à toute remise en cause critique. La notion de complexité n'est cependant pas univoque et ses fondements épistémologiques mènent insensiblement, par le biais d'un jeu de métaphores, de l'analyse biologiste de la société à l'utopie techniciste (ce qui n'absout donc pas l'évaluation de toute dérive technocratique)¹⁷. Autant dire qu'elle offre un registre idéologique fort souple permettant de jouer sur toute la gamme des théories politiques anti-constructivistes. Loin d'être une donnée sociale, la complexité est plutôt le résultat d'une construction idéologique opérée a posteriori au sein de laquelle les systèmes d'évaluation peuvent jouer un rôle non négligeable. On est donc en présence d'une boucle logique, les interactions entre l'évaluation et la complexité pouvant être lues dans les deux sens. La systématicité et la récurrence de la référence à la complexité sociale conduisent plus directement, et à des fins de légitimation plus immédiates, à distinguer une période "post-moderne" apparaissant dans les années quatre-vingts à laquelle on opposerait la période antérieure, ère de simplicité, abandonnée à l'intervention de "grands programmes" aussi élémentaires qu'inefficaces. Cette dichotomie renforce la réaffirmation d'une partition entre l'Etat et le marché : la complexité permet d'évoquer une "logique de marché", que l'on a indûment sortie de son contexte économique pour l'opposer à l'"Etat" à la suite d'une utilisation sophistiquée (et désastreuse pour la gauche) non pas de la pensée néolibérale mais des mécanismes logiques qui la sous-tendaient.

On peut donc s'interroger sur la cohérence intellectuelle d'une évaluation que l'on présente à la fois comme un outil chargé d'accompagner la complexité du marché politique et comme un outil de gestion permettant d'affiner une intervention. En d'autres termes, il n'est pas certain qu'il existe un continuum entre la pratique plus ou moins savante d'évaluations chargées d'un "éclairage social" et la pratique de l'aide à la décision.

17. Rouban (Luc), "Innovation, complexité et crise de l'Etat moderne", *Revue Française de Science Politique*, 38, juin 1988, pp. 325-347.

Il faut prendre garde à la tyrannie des outils et à ne voir que des “marchés” dans l’intervention publique, ou des systèmes de décision flous, on risque fort d’introduire à travers l’évaluation des critères de légitimation qui ruinent la conception que les fonctionnaires se font de leur métier. C’est ainsi que l’évaluation des fonctionnaires dans certaines DDE s’est traduite par un relatif échec car les cadres y ont vu l’abandon des référents classiques constitués par l’expertise technique et la maîtrise administrative au profit d’un nouveau référent commercial, plus ou moins officieux, qui légitimait leur fonction de “marchands de services”. En d’autres termes, alors que l’évaluation s’est développée aux Etats-Unis pour compenser la fragmentation des marchés politico-administratifs, elle pourrait devenir en France le moyen de développer ces marchés et pousser à l’adoption de comportements stratégiques qui tournent résolument le dos aux valeurs, peut-être vénérables mais irremplaçables, du service public. L’évaluation deviendrait dans ces conditions un instrument de légitimation du marché comme nouveau référent de l’action administrative.

Une troisième difficulté surgit enfin lorsqu’on évoque l’évaluation comme remède à la crise du politique. La constitution d’un marché de l’expertise pourrait alors prendre le relais de mécanismes de représentation en panne. Une telle perspective conduit à réitérer la vieille thèse d’une séparation claire et incontestable de l’administration et du politique. Il est significatif que la littérature évaluative hésite entre la recherche des jeux d’acteurs qui construisent l’action publique (mais en supposant une administration aseptisée où la “décision” aurait disparu, où il n’y aurait ni priorité politique ni intérêt de carrière) et l’identification de mécanismes décisionnels bien limités (en supposant cette fois une intervention parasite du politique que l’on pourrait écarter). Dans un cas comme dans l’autre, il semble que l’on ne prenne pas en considération le tissu vivant de l’administration comme lieu d’échange entre le politique et le social.

Il faut donc défendre l’idée d’une évaluation modeste¹⁸, résolument tournée vers les besoins des gestionnaires sans en attendre une nouvelle formulation de la démocratie française. Et surtout sans croire, une fois de plus, que l’on peut faire de l’évaluation en séparant administration et politique. Or c’est bien la politisation de tous les débats de société qui fait aujourd’hui problème pour le modèle d’administration publique.

C) L’évaluation et le modèle français d’administration publique.

L’engouement pour la formule américaine ne doit donc pas faire oublier la dimension juridique à l’œuvre dans l’activité administrative. Et il serait assez paradoxal que l’administration française, qui dispose de gisements considérables d’expertise et de savoir administratif par l’intermédiaire de ses grands corps (notamment le Conseil d’Etat et la Cour des Comptes), ne puisse en dis-

18. Pour reprendre l’expression de Patrice Duran et d’Eric Monnier dans “Le développement de l’évaluation en France”, art. précité.

poser pour donner à l'évaluation la place qui lui revient dans les outils de pilotage de la modernisation. Il paraît assez inutile de vouloir constituer l'évaluation en activité autonome (sauf, bien entendu, à légitimer l'apparition d'une nouvelle profession) alors que seule l'articulation de l'évaluation et du contrôle pourra satisfaire et les gestionnaires du terrain, qui se préoccupent fort peu – et légitimement – de l'avancée des sciences sociales, et les citoyens ou les usagers qui doivent pouvoir disposer de bilans clairs et incontestables de l'action publique sans avoir à passer un doctorat de gestion ou d'économie.

Le débat autour de l'évaluation des politiques publiques a donc été souvent mal posé car la volonté d'importer une formule institutionnelle a fait oublier l'existence d'un modèle administratif français dont la génétique ne peut pas *a priori* se satisfaire de n'importe quelle greffe. Surajouter des instances d'évaluation les unes aux autres, et souvent dans la plus grande discrétion (qui connaît, à part quelques initiés, les travaux de l'agence nationale pour le développement de l'évaluation médicale ou ceux du comité d'évaluation des nouvelles qualifications?) ne conduit pas nécessairement à l'efficacité ou à l'efficience.

Il paraît hautement souhaitable que l'évaluation puisse s'appuyer sur l'utilisation du savoir-faire administratif préexistant, c'est-à-dire sur *l'intelligence de l'action administrative* que les gestionnaires peuvent acquérir par l'expérience, qui n'est pas une forme de connaissance pragmatique, mais, bien au contraire, la rationalisation d'une *socialisation* qui leur indique quelles sont les limites de leur action dans la pratique de leur *métier* spécifique (le travail d'une DDE n'est pas celui d'une DDASS). Les travaux de l'ethnométhodologie montrent bien que derrière des routines apparemment bureaucratiques se dessinent des compétences précises, que le travail de guichet suppose une polyvalence de l'agent confronté en permanence à un travail d'ajustement et de justification du service public¹⁹. De la même façon, l'observation du travail réalisé dans les DDE montre que le savoir-faire "relationnel" à l'égard des élus locaux et de leurs services techniques entre pour une part grandissante dans le succès des opérations d'aménagement ou d'urbanisme. L'évaluation se révèle donc particulièrement positive quand elle trouve à s'inscrire dans le cadre limité de projets de service ou de centres de responsabilité. Elle est alors intégrée dans l'action administrative au quotidien et dans les théories d'action des acteurs à la décision.

Sur un plan institutionnel plus général, il conviendrait que les activités d'évaluation puissent donc s'adosser aux opérations des corps d'inspection générale ou de la Cour des Comptes. Faire des inspections générales ou de la Cour des Comptes un anti-modèle constitue une erreur grave si l'on tient à développer véritablement l'évaluation au-delà des effets de mode. En effet,

19. On peut notamment se référer aux travaux d'Isaac Joseph sur les relations entre usagers et agents de la RATP, "La relation de service, les interactions entre agents et voyageurs", in Gilles Jeannot (sous la direction de), *Du travail des agents au droit des usagers*, Paris, Plan urbain, RATP, DRI, 1991, tome 2, p. 363 et svtes.

le modèle traditionnel du contrôle en France s'est révélé particulièrement efficace dans la logique qui était celle du modèle d'administration français : les grands corps associaient à leur fonction de contrôle un savoir sans cesse remis à jour sur l'action administrative par le biais de la mobilité intersectorielle de leur personnel. C'est une situation rare qui est peu connue dans les autres démocraties occidentales. La lecture de la littérature administrative américaine montre à l'envi que l'on aurait bien tort de sous-estimer les mérites du système français.

La génétique institutionnelle a ses exigences que l'on doit reconnaître comme autant de besoins fonctionnels. Le "passage" du contrôle à l'évaluation est donc un "moment" mythique, une aberration objectiviste dans la perspective de laquelle il suffirait de tourner un interrupteur pour qu'un modèle d'administration succède à un autre. En fait, la principale question est de savoir pourquoi un modèle paraît insatisfaisant, pourquoi il ne répond plus aux attentes.

Une première réponse, fournie par la science politique, est que le modèle français s'est trouvé progressivement gauchi par l'intervention d'un facteur déstabilisant, à savoir la politisation croissante de la fonction publique depuis la seconde moitié des années 1970. Les recrutements au tour extérieur dans les grands corps, l'intensification des controverses entourant la mise sur agenda des politiques publiques, l'intervention incessante des cabinets ministériels dans la vie administrative, le taux de rotation croissant des responsables de certains secteurs ont fait croire que le modèle de contrôle était inadapté. En fait, avec quelque recul, il apparaît plus vraisemblable que le développement de l'évaluation doit beaucoup en France à la nécessité de disposer d'une information plus cohérente, débarrassée des investissements stratégiques opérés par les uns ou les autres. Mais il n'est pas certain que l'on s'éloigne véritablement d'un système de contrôle.

D) Evaluation, imputation et crise du politique.

L'association supposée entre l'évaluation et la responsabilisation des services publics mérite quelques commentaires. On a déjà souligné le fait qu'une telle fonction ne pourrait être assurée en l'absence d'un circuit d'information politique qui lui donne sa portée par le biais d'une sanction budgétaire.

Il faudrait encore rappeler qu'une liaison s'avère nécessaire entre l'évaluation des politiques publiques et l'évaluation des agents publics. Cette liaison n'est pas simple à établir. Tout d'abord, le taux de rotation assez élevé des cadres supérieurs (entre 2 et 3 ans pour les directeurs d'administration centrale) interdit d'identifier en bien ou en mal les responsables des opérations administratives. Très souvent, l'évaluation de la politique interviendra des années après son lancement sans qu'aucune imputation ne puisse être effectuée (d'autant plus que l'on aura choisi une évaluation d'"éclairage social"). En fait, ces deux activités d'évaluation ne sont pas placées sur le même plan. Le mérite individuel, pour autant qu'il puisse être vraiment apprécié dans les

mêmes termes pour des cadres supérieurs et des agents d'exécution, n'a strictement aucun rapport avec l'efficacité ou l'efficience intrinsèque d'une politique publique. L'intégration dans la grille d'évaluation du personnel de critères touchant à la réussite ou à l'échec d'un programme peut avoir des conséquences redoutables. En effet, tout échec sera systématiquement attribué à l'incompétence des fonctionnaires alors que toute réussite sera mise au crédit du gouvernement au pouvoir suivant une procédure aléatoire sur laquelle personne n'aura de prise.

A ce titre, le passage du contrôle vers l'évaluation n'est pas nécessairement l'indicateur d'une moralisation de la vie publique. L'évaluation suppose en effet le développement de la *responsabilité objective*, bien connue en droit civil. Le principe de l'assurance tend à s'imposer face au principe de la faute. Comme le soulignait récemment avec force un ex-ministre à l'issue d'une catastrophe nationale : "je me sens responsable mais pas coupable". A vouloir étendre ce principe, on risque fort de légitimer une politique de "c'est la faute à pas de chance". Or tous les systèmes politiques, même et surtout les plus démocratiques, exigent un minimum d'imputation personnelle ("objectivement" pertinente ou non, peu importe)²⁰.

C'est tout le sens du concept d'*accountability* développé aux Etats-Unis : si les responsables administratifs ou politiques sont *accountable*, c'est qu'ils doivent rendre des comptes pour l'observation d'une certaine éthique de la vie publique (qu'elle soit appréciée dans le cadre du respect de la légalité, de l'impératif d'efficacité, ou de la théorie démocratique). Etre *accountable* implique que l'on explicite le sens de son engagement personnel dans le contrat social, et que l'on accepte par conséquent des procédures régulières de justification. L'évaluation, dans le contexte nord-américain, ne peut être comprise sans faire référence au système judiciaire et à son principe accusatoire. L'identification des responsabilités est au cœur du jeu politique américain, bien différent du jeu français où l'administration absorbe les critiques s'exerçant contre le personnel politique.

La France ignore l'existence d'un principe d'*accountability* qui viendrait équilibrer l'usage, très répandu aux Etats-Unis, de l'analyse sociale. Alors qu'une procédure de contrôle implique de trancher (c'est bon ou c'est mauvais par rapport à un étalon), l'évaluation suppose une gradation, le positionnement d'un indicateur sur une échelle. On passe alors au raisonnement mathématique de type statistique, qui ne permet qu'une vérité approchée. Le risque est alors grand de voir l'évaluation jouer contre l'imputation et devenir synonyme de bureaucratie ou d'alibi à des légitimations d'arrière-saison.

20. Cf. Braud (Philippe), *Le jardin des délices démocratiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991.

CONCLUSION

Nul ne contestera que le développement de l'évaluation, à travers la modernisation des services publics, vise à renforcer ce que l'on pourrait appeler la démocratie administrative. Un meilleur suivi du travail des agents et de leurs perspectives de carrière, une analyse systématique des résultats produits par les programmes d'intervention doivent permettre d'adapter et d'améliorer le service public.

Ceci étant, force est de constater que le développement de l'évaluation, au-delà des nécessités quotidiennes de gestion des services, remplit des fonctions idéologiques puissantes. La construction d'un discours évaluatif, finalement assez éloigné des demandes des fonctionnaires, tend à accréditer l'idée d'un marché public radicalement différent de l'espace public sur lequel le fonctionnaire était censé intervenir. Même si l'espace public tolérait avec bonheur un certain nombre d'arrangements institutionnels destinés à faire passer les réformes (c'est la contrepartie politique du "compromis fordiste" décrit par les économistes), le métier des fonctionnaires était largement conditionné par l'application de normes. A vouloir révéler la "complexité" du monde social, l'évaluation, transformée en mécanisme global de régulation, tend à transformer les fonctionnaires en agents d'un marché qui échappe en fait à la décision publique. La décision dévalorisée, la norme débarrassée de son principe hiérarchique, il ne reste plus que des stratégies à négocier. Même le contrôle de l'activité individuelle est négocié dans le cadre d'un rapport "contractuel" entre l'évaluateur et l'évalué.

On perçoit ici les limites d'une identification du management public au management privé. L'évaluation est une technique de gestion. Or la gestion n'a jamais été une garantie ni de démocratie ni de morale, à la différence de la théorie du contrôle des finances publiques, consacrant le fameux "*power of the purse*" des Pères Fondateurs.

La gestion, née dans l'entreprise, suppose une limitation temporelle (l'entreprise peut être dissoute une fois ses objectifs atteints ou ratés) alors que l'espace public de la citoyenneté se perpétue, quelles que soient les politiques menées ou accomplies. L'espace public constitue une façon de "vivre ensemble" au-delà de l'efficacité économique, impliquant peut-être une certaine indétermination des résultats de l'action collective. De la même façon, le "manager" n'est pas un élu et le fondement de son pouvoir ne relève pas d'une concurrence libre tranchée par le plus grand nombre.

Il est vrai que les entreprises et certaines administrations peuvent partager des modes d'action similaires au-delà des distinctions juridiques. Néanmoins, leur principe fondateur est totalement différent. L'évaluation n'est pas le dépassement du contrôle des finances publiques, ou son prolongement par d'autres moyens, *c'est radicalement autre chose* qui se traduit notamment par ce qui est ignoré de la théorie du contrôle, à savoir le principe de négociation.

Le principe de négociation implique cependant un principe de compensation. Ce qui ne peut être fait sur certains points peut trouver compensation par d'autres réalisations : par exemple, on accorde une tolérance à l'égard d'un règlement de protection de l'environnement moyennant quelques embauches supplémentaires. A défaut d'un principe de justice indiscutable pouvant trancher la valeur de ces compensations (le droit de certains à bénéficier d'un environnement sain est-il plus ou moins important que le droit des autres au travail?), l'évaluation devient un moyen d'étendre le pouvoir discrétionnaire. Il n'est pas certain que la démocratie tout court ait beaucoup à y gagner.