

PRÉSENTATION

Qu'elles émanent d'universitaires, de chercheurs, de consultants ou de praticiens de l'administration, les différentes contributions ici rassemblées ont une même ambition : présenter au lecteur un ensemble ordonné de réflexions sur le développement des pratiques d'évaluation dans la fonction publique, à partir d'une observation des comportements administratifs. L'intérêt de cet ouvrage est d'étudier conjointement deux questions qui sont habituellement envisagées séparément : l'évaluation des services publics et l'évaluation des agents publics.

L'évaluation est devenue un des maîtres mots de la modernisation administrative. En première analyse, le rapprochement des termes "évaluation" et "fonction publique" peut surprendre. La notion d'évaluation évoque en effet l'idée de mesure et de calcul. Evaluer, c'est estimer le prix d'un bien. Par extension, évaluer une politique, une institution ou une personne signifie porter un jugement sur sa valeur à partir d'une appréciation objective de ses performances. Que l'on entende par "fonction publique" l'activité qui incombe aux agents publics ou bien l'ensemble de ceux-ci, il paraît difficile dans les deux cas de déterminer a priori des critères permettant une mesure rigoureuse des performances. La conception traditionnelle de l'administration, illustrée notamment par le modèle webérien, repose sur l'idée que le service public n'est pas un produit, que le fonctionnaire agit de manière désintéressée et que sa rémunération n'est pas fonction des résultats de son activité. Dans ces conditions, le projet d'évaluer l'administration ou ses agents semble par avance voué à l'échec.

Il y a encore une vingtaine d'années, un tel projet aurait probablement paru irréaliste, ainsi qu'en témoigne l'insuccès de la rationalisation des choix

budgetaires (RCB). La crise de l'Etat-providence et l'urgence croissante des interrogations sur l'efficacité de la gestion publique expliquent en partie l'essor que connaît actuellement le thème de l'évaluation administrative. Alors que les politiques publiques se diversifient et se complexifient sous l'effet de la décentralisation et du développement des politiques communautaires, l'évaluation de l'action administrative devient un enjeu majeur.

On peut douter qu'il s'agisse là d'un simple engouement passager pour le dernier avatar du "tracassin innovateur" (J.C. Thoenig). L'évaluation répond en effet à deux exigences auxquelles les pouvoirs publics peuvent difficilement se soustraire. La première est d'ordre pratique : assurer un meilleur suivi matériel des politiques et mieux maîtriser leurs effets. La seconde est de nature symbolique : donner au public l'image d'une plus grande rationalité de l'action administrative et surtout accroître la motivation et la mobilisation des fonctionnaires en leur permettant de mieux apprécier les résultats de leur travail.

C'est ainsi que l'évaluation ne peut être dissociée de la politique de rénovation du service public dont elle constitue un des axes essentiels. L'administration a longtemps privilégié les structures et les procédures au détriment du facteur humain. Mais peut-on évaluer sérieusement une organisation sans tenir compte de son potentiel humain ?

Certes, l'évaluation des services et l'évaluation des agents relèvent de techniques et de préoccupations distinctes. Le comportement des acteurs n'est pas mécaniquement déterminé par les objectifs et les contraintes des organisations auxquelles ils appartiennent. Il est vrai également qu'il est souvent difficile d'isoler la part prise par chacun aux résultats d'une action collective. Il serait en outre peu équitable d'imputer individuellement aux agents des échecs qui tiennent plus à des causes "objectives" (mauvaise organisation du service, absence de finalités clairement définies, insuffisance des moyens mis en œuvre) qu'à l'initiative et la responsabilité des personnes.

On doit cependant reconnaître que l'évaluation des agents et celle des services connaissent aujourd'hui des évolutions convergentes. Les fonctionnaires souhaitent être jugés pour ce qu'ils font plutôt que pour ce qu'ils sont. Beaucoup estiment que l'évaluation des agents ne prend tout son sens que si elle est située dans un processus plus global d'évaluation des services.

Cette conviction est partagée par les auteurs qui ont contribué à cet ouvrage, et elle explique leur démarche. Ainsi l'étude de l'évaluation des services publics (Ie partie) débouche-t-elle sur celle de l'évaluation des agents publics (Ile partie). Il ne s'agit pas d'opposer ces deux types d'évaluation, mais au contraire de montrer leur complémentarité.

Après une présentation générale de la notion d'évaluation (F. Rangeon), le lecteur est invité à une réflexion critique sur la place occupée par les mécanismes d'évaluation dans la politique de modernisation administrative (L. Rouban). A la suite de cette entrée en matière, les auteurs, conscients de l'extrême diversité des services publics, détaillent les enjeux et les difficultés de l'évaluation dans trois secteurs sensibles : le secteur social (H. Noguès), les universités (B. Nemitz) et le C.N.R.S. (D. Cochart). Dans les trois cas, on constatera que le poids des structures laisse cependant une marge relativement importante au jeu des acteurs. C'est pourquoi F. Bachelet peut conclure cette première partie par une sociologie des innovateurs où il montre que le succès

de la politique de modernisation dépend dans une large mesure de l'attitude de ceux qui sont chargés de la mettre en œuvre sur le terrain.

Introduisant la seconde partie, H. Rouanet expose les raisons pour lesquelles l'évaluation des agents s'inscrit dans la perspective de l'évaluation des services. Il souligne également que la modernisation des critères d'évaluation des agents constitue, dans l'administration, un progrès nécessaire.

Parmi les techniques modernes d'évaluation du personnel figure l'entretien d'évaluation. C. Spanou en dégage les enjeux essentiels, alors que H. Chavas et J.C. Placiard procèdent à une comparaison de la gestion des ressources humaines dans l'administration et dans le secteur privé. Après avoir porté sur le personnel des collectivités territoriales (D. Fournier) la comparaison prend ensuite une dimension internationale. A. Declerc rend compte d'une intéressante expérience – intitulée “radioscopie” – de gestion du personnel menée en Belgique par le ministère de la Fonction Publique. M. Emagna confronte pour sa part les principaux dispositifs d'évaluation des agents publics en vigueur dans les pays de l'O.C.D.E.

Ces comparaisons croisées amènent à relativiser les points de vue. Les expériences observées dans les entreprises ou dans les fonctions publiques étrangères incitent à la prudence en matière de modernisation. La commission “Efficacité de l'Etat” présidée par F. de Closets s'était demandée, il y a quelques années, si, en raison de son caractère désuet, il ne serait pas opportun de supprimer la notation des fonctionnaires. Pour tenter de répondre à cette question, le CURAPP a organisé à Amiens en avril 1992 une table ronde réunissant des responsables administratifs et des représentants syndicaux. Nous reproduisons leurs principales interventions en annexe de la seconde partie. Le recueil s'achève par une synthèse de J. Chevallier, directeur du CURAPP, qui souligne l'unité de problématique qui, par delà leur diversité, relie entre elles ces différentes contributions.

Au total, l'évaluation des services et des agents publics nous paraît constituer un terrain de recherche privilégié permettant de dégager à la fois l'intérêt et les limites d'une confrontation raisonnée entre les expériences et les innovations entreprises ici et là, souvent de façon éparse, dans le secteur public comme dans le secteur privé.

François RANGEON