

LA NOTION D'ÉVALUATION

PAR

François RANGEON

Professeur à l'Université de Picardie Jules Verne

Généralement conçue comme une démarche méthodique visant à mesurer les résultats d'une activité en vue d'en accroître l'efficacité, l'évaluation est une notion qui fut appliquée au début du siècle au calcul du rendement du travail humain. Dès cette époque, il est admis que l'évaluation ne se résume pas à la mesure chiffrée des résultats, mais qu'elle doit aussi inclure d'autres critères, notamment d'ordre éthique¹.

La notion d'évaluation fut ensuite adoptée par les sciences de l'éducation pour désigner l'étude, à la fois quantitative et qualitative, des effets des politiques éducatives. C'est ainsi que Ralph Tyler entreprend aux États-Unis au cours des années trente une évaluation des effets des réformes des programmes d'enseignement sur la réussite scolaire des élèves². Cette étude est considérée comme le point de départ de l'évaluation des politiques publiques qui s'est développée aux États-Unis sous l'impulsion du General Accounting Office (GAO) créé dès 1921³.

C'est par l'intermédiaire de l'analyse des politiques publiques⁴ et du manage-

1. Simon (H.A.), Ridley (C.E.), *Measuring municipal activities*, Chicago, 1938.

2. Tyler (R.W.), *Basic principles of curriculum and instruction*, Chicago 1950.

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

4. Nioche (J.P.), "De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques", R.F.S.P. 1982 pp. 32-61 ; Nioche (J.P.), Poinard (R.) et al., *L'évaluation des politiques publiques*, Economica 1984.

ment public⁵ que le thème de l'évaluation fut diffusé en France. La notion se répand dans les sciences sociales (économie, science politique, sciences de l'éducation), puis dans le vocabulaire administratif où elle se substitue au cours des années soixante-dix à l'expression "rationalisation des choix budgétaires" (RCB).

À la fin des années quatre-vingt, l'évaluation devient un concept clé de la politique de modernisation de l'administration. La circulaire du 23 février 1989 relative au renouvellement du service public, constatant que "*l'évaluation des politiques publiques n'a pas encore véritablement trouvé sa place en France*", impose aux administrations "*un devoir d'évaluation*"⁶. En vue de concrétiser cet objectif, le décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques met en place un dispositif comprenant trois instances: le Comité interministériel de l'évaluation, le Fonds national de développement de l'évaluation et le Conseil scientifique de l'évaluation.

Si le développement effectif de l'évaluation dans l'administration française reste encore modeste, ainsi qu'en témoigne le premier rapport du Conseil scientifique de l'évaluation⁷, le succès sémantique est incontestable, l'évaluation étant devenue un véritable mot d'ordre dans les services publics. Ce succès tient d'une part à la richesse et aux ambiguïtés de la notion, d'autre part à la diversité des pratiques d'évaluation.

L'évaluation présente tout d'abord une double dimension, quantitative et qualitative. Évaluer signifie à la fois mesurer et juger: "*une évaluation est un jugement porté sur une donnée par référence à une valeur*"⁸. Évaluer consiste à expliciter et à analyser les effets de choix politiques sous-tendus par des valeurs, et pas seulement à constater des résultats objectifs.

Cette double dimension de l'évaluation explique le développement récent de deux approches, l'une qualifiée de "gestionnaire", l'autre de "démocratique"⁹. La première découle du "rapport Deleau"¹⁰ qui définit l'évaluation comme une "*mesure des effets propres d'une politique*", le mot "mesure" impliquant une analyse quantitative des résultats de l'action publique. La seconde s'inscrit dans la lignée du "rapport Viveret"¹¹ où l'évaluation est conçue comme "*un jugement porté sur la valeur des politiques publiques*", l'accent étant mis cette fois sur la dimension qualitative de la démarche évaluative. Fondée sur les principes de

5. Laufer (R.), Burlaud (A.), *Management public*, Dalloz, 1980. La revue *Politiques et Management Public*, créée en 1983, a publié de nombreuses études sur l'évaluation des politiques publiques.

6. Il s'agit plus dans ce texte d'un devoir moral que d'une véritable obligation juridique.

7. *L'évaluation, de l'expertise à la responsabilité*, La Documentation Française 1992.

8. Mény (Y.), Thoenig (J.C.), *Politiques Publiques*, PUF, 1989, p. 288.

9. Duran (P.), Monnier (E.), "Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques", *R.F.S.P.* n° 2, 1992, pp. 240 ss.

10. Deleau (M.) et al., *Évaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisation*, rapport pour le Commissariat Général du Plan, La Documentation Française 1986.

11. Viveret (P.), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, rapport au Premier ministre, La Documentation Française 1989.

l'indépendance de l'évaluateur, de la rigueur scientifique et du pluralisme des méthodes, et surtout de la transparence des résultats, l'évaluation est présentée dans ce dernier rapport comme un contribution au débat démocratique.

Une autre ambiguïté concerne ensuite l'objet de l'évaluation. On peut en effet évaluer une politique, une institution, ou encore une personne. Dans les deux premières hypothèses, l'évaluation est collective et concerne soit le concours de plusieurs services à la mise en œuvre d'une politique (évaluation de la politique de la ville), soit l'étude des différentes missions d'un même service public (évaluation des universités). Dans la dernière hypothèse, l'évaluation est dite "individuelle" et consiste, à l'occasion notamment d'un "entretien d'évaluation", à apprécier le travail et les qualités personnelles d'un agent. L'évaluation est ainsi un terme générique qui recouvre des contenus très variés, au point qu'on peut douter de sa cohérence conceptuelle.

Malgré leurs différences, les évaluations individuelles et collectives ne nous semblent pas dissociables. L'évaluation des politiques publiques, l'évaluation des services et l'évaluation individuelle constituent trois approches distinctes mais complémentaires. Certes on n'évalue pas une personne comme on évalue une politique. On n'évalue pas non plus un service public comme on évalue une entreprise privée. Mais par delà la diversité des méthodes, il existe de nombreuses analogies entre ces différents types d'évaluation. Que l'on mette l'accent sur les objectifs d'une politique publique, ou sur sa mise en œuvre par les administrations, ou sur le rôle des acteurs sur le terrain, il s'agit toujours de mobiliser les outils d'analyse des sciences sociales afin de mieux comprendre les mécanismes et les raisons pour lesquelles une politique engendre tel ou tel effet, recherché ou non.

Une dernière ambiguïté concerne l'évaluateur. L'indépendance de jugement implique une extériorité de l'évaluateur à l'égard de son objet d'étude. Mais la pertinence de l'évaluation dépend aussi d'une connaissance intime du fonctionnement interne de l'organisation étudiée. Faut-il privilégier les évaluations internes ou au contraire les évaluations externes? L'évaluation n'est pas une procédure neutre. Elle s'inscrit dans un jeu complexe de rapports entre trois catégories d'acteurs: ceux qui commandent l'évaluation, les évaluateurs et les personnes évaluées. L'évaluation n'a ni le même sens ni les mêmes enjeux pour les uns et pour les autres.

Ces différentes ambiguïtés, loin de le compromettre, contribuent au contraire au succès de l'évaluation, chacun y trouvant l'occasion de conforter ses positions ou de justifier ses convictions.

La polysémie du terme suscite toutefois la perplexité et conduit à préciser les principales significations de l'évaluation, en la distinguant de notions voisines telles que le contrôle et l'audit, et en dégagant à partir de là ses principales dimensions.

Forme moderne du contrôle selon les uns, instrument de démocratie selon les autres, l'évaluation est parfois simplement considérée comme un moyen

d'accroître l'efficacité de l'action publique. Associée aux thèmes de la décentralisation et de la déconcentration, elle est présentée comme un instrument de modernisation de l'État, un facteur de responsabilité, d'autonomie et de transparence. Elle est à ce titre au principe même des mutations de l'administration, tant sur le plan des représentations que des pratiques.

L'évaluation est à la fois un concept et une pratique. Elle ne produit pas seulement des effets de connaissance, mais aussi des effets de légitimation. Si elle permet de mieux connaître l'administration, c'est dans le but d'améliorer son fonctionnement et d'accroître sa légitimité aux yeux du public.

Cette double dimension, cognitive et instrumentale, constitue un des attraits majeurs de l'évaluation. C'est pourquoi l'étude préalable des significations de l'évaluation (I) débouche sur une analyse des usages sociaux de l'évaluation (II) : qui commande quelle évaluation à qui, dans quel but, et avec quels effets ?

I. – LES SIGNIFICATIONS DE L'ÉVALUATION

Parmi les multiples significations de l'évaluation, nous retiendrons celles qui concernent l'administration. La richesse sémantique de l'évaluation suscite en effet dans ce domaine de nombreuses questions. S'agit-il d'une méthode scientifique ayant vocation à se substituer progressivement aux formes traditionnelles du contrôle administratif ? Ou bien d'une transposition à l'administration des méthodes de l'audit habituellement utilisées dans le secteur privé ?

Ce flou conceptuel implique dans un premier temps une confrontation entre l'évaluation et les principales notions auxquelles, par abus de langage, elle est souvent assimilée : le contrôle et l'audit (A). Cette analyse comparative n'a pas pour objet d'enfermer ensuite l'évaluation dans une définition étroite, mais au contraire de souligner la fécondité d'une notion qui associe trois dimensions distinctes – économique, sociale, éthique – sans se réduire à l'une d'entre elles (B).

A) *Evaluation, contrôle, audit.*

Pendant les années soixante, l'administration française a tenté, par l'intermédiaire de la RCB, d'adapter les méthodes américaines du PPBS (Planning-Programming-Budgeting System)¹². Il s'agissait d'une tentative de quantification a priori de l'action administrative par voie budgétaire, le but étant notamment d'établir des indicateurs de mesure du coût et des effets prévisibles des programmes administratifs. Proche de l'évaluation a priori (*ex ante*), la RCB a été progressivement abandonnée à la fin des années soixante-dix pour des raisons tenant d'une part à la conjoncture économique (la crise incitait à

12. Sfez (L.), *L'administration prospective*, A. Colin 1970.

13. Chevallier (J.), *Science administrative*, P.U.F. 1986, p. 474.

privilégier le court terme) et idéologique (contestation de la légitimité de l'État providence), d'autre part au caractère trop ambitieux d'une méthode mal adaptée à la culture administrative et aux traditions juridiques françaises¹³.

Importée également des États-Unis, l'évaluation a posteriori (*ex post*), c'est-à-dire l'appréciation des effets d'une politique publique, ne risque-t-elle pas de connaître le même sort que la RCB ? Les chances de réussite de l'évaluation semblent meilleures dans la mesure où il s'agit d'une démarche plus pragmatique et plus souple, échappant ainsi au risque d'une formalisation et d'une sophistication excessives. Dans l'opinion publique et dans l'esprit de nombreux fonctionnaires, l'évaluation bénéficie d'une présomption de légitimité, le souci des résultats de l'action publique apparaissant comme une préoccupation naturelle. En outre, portant sur les résultats, l'évaluation reste proche de la tradition administrative du contrôle, tout en s'en distinguant.

Les relations entre le contrôle et l'évaluation sont étroites et complexes ainsi qu'en témoignent les missions d'évaluation confiées aux corps d'inspection et à la Cour des Comptes. Par certains aspects, la notion d'évaluation s'est construite par opposition à celle de contrôle. Alors que le contrôle administratif est fondé sur une rationalité juridique et consiste à s'assurer de la régularité des procédures, l'évaluation est présentée comme une méthode basée sur une rationalité économique et visant à mesurer des résultats et analyser des effets. Les objectifs du contrôle administratif et de l'évaluation divergent également : le premier vise à identifier les responsables d'un dysfonctionnement administratif, alors que la seconde cherche avant tout à en comprendre les causes. Enfin le contrôle est interne à l'administration— même si les corps d'inspection sont situés "hors hiérarchie"— alors que l'évaluation est parfois réalisée par des professionnels ou des experts extérieurs à l'administration.

Mais la distinction essentielle entre l'évaluation et le contrôle concerne leur objet même. Comme l'indique l'article 2 alinéa 2 du décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration¹⁴, le contrôle porte sur "l'application" des politiques, alors que l'évaluation concerne plus largement leurs "effets". Le contrôle consiste à s'assurer qu'une politique a été effectivement appliquée par les fonctionnaires chargés de sa mise en œuvre, sans se préoccuper directement des effets de cette politique, dont l'analyse est l'objet de l'évaluation.

Malgré ces différences, il existe une parenté étroite entre le contrôle et l'évaluation, l'analyse des effets d'une politique supposant souvent celle de ses conditions d'application. Cette connexité est d'ailleurs un facteur favorable au développement de l'évaluation dans l'administration. Non seulement l'évaluation ne supprime pas le contrôle mais en outre les évaluateurs ont tout intérêt à ne pas négliger la dimension proprement juridique de l'activité administrative. L'administration française dispose par ailleurs de corps de contrôle dont l'autorité et la compétence sont reconnues et qui sont en mesure, par une démarche pédago-

14. *J.O.* 4 juillet 1992, p. 8898.

gique, de favoriser l'accoutumance progressive de l'administration à la pratique de l'évaluation. C'est en harmonisant le contrôle et l'évaluation plutôt qu'en les opposant que l'administration parviendra à renforcer l'efficacité d'une évaluation incluant à la fois le contrôle des moyens et l'appréciation des résultats.

Si la distinction entre l'évaluation et le contrôle administratif est couramment admise, en revanche la différenciation de l'évaluation et du contrôle de gestion est controversée¹⁵. Le contrôle de gestion constitue comme l'évaluation un instrument privilégié de recherche de l'efficacité administrative. Il a plus précisément pour objet la recherche de l'efficacité c'est-à-dire l'obtention du meilleur résultat possible en fonction des moyens disponibles et des dépenses engagées. En ce sens, le contrôle de gestion est principalement basé sur une logique économique et sur une rationalité managériale dont la compatibilité avec la logique juridique et la rationalité administrative suscite de nombreuses questions¹⁶. Appliquée à l'administration, l'efficacité est une notion complexe puisque son calcul inclut de nombreuses données qui dépendent des multiples objectifs que chaque administration poursuit conjointement.

Contrairement au contrôle de gestion, l'évaluation ne se limite pas à l'étude des seuls effets économiques et financiers d'une politique publique ou de l'activité d'un service administratif. Par la rigueur de la démarche, le caractère précis et chiffré du diagnostic, le contrôle de gestion est cependant un excellent outil d'évaluation, en particulier pour les services publics les plus proches du pôle marchand. En ce sens, l'évaluation nous semble inclure le conseil de gestion, mais ne pas s'y résumer.

A l'efficacité économique, l'évaluation ajoute une dimension sociale. Les indicateurs permettant une mesure et une comparaison des stades d'évolution de l'action administrative sont interprétés et situés dans leur contexte social. C'est ainsi qu'une université ne peut pas être sérieusement évaluée uniquement à partir d'indicateurs économiques tels que le coût de ses formations¹⁷, ni même en fonction des seuls critères pédagogiques comme le taux de réussite des candidats aux examens¹⁸. L'évaluation des universités repose sur une pluralité d'indicateurs parmi lesquels figurent le taux d'encadrement des étudiants, la durée moyenne d'obtention des diplômes, l'origine sociale des étudiants, leur niveau de formation à la sortie de l'université¹⁹...

15. Gibert (P.), Andrault (M.), "Contrôler la gestion ou évaluer les politiques?", *Politiques et Management Public* n° 2, 1984, pp. 123-132.

16. Chevallier (J.), Lochak (D.), "Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française", *R.F.A.P.* n° 24, 1982, p. 53.

17. Voir *infra* la contribution de B. Nemitz.

18. Crozier (M.), *L'évaluation des performances pédagogiques des établissements universitaires*, La Documentation Française 1990.

19. Le Comité national d'évaluation des universités a établi une liste de douze indicateurs adaptés aux différentes missions des établissements universitaires. De son côté, le ministère de l'Éducation nationale a retenu six critères principaux permettant d'apprécier l'évolution des universités. Voir Ministère de l'Éducation nationale, *L'état de l'école*, Paris 1992.

Appliquée aux services publics, l'évaluation prend en compte non seulement le coût financier, mais aussi le coût social et le coût politique auxquels les élus et les fonctionnaires se doivent d'être sensibles. Alors même que les sondages indiquent un profond attachement des français à leur système de protection sociale, un gouvernement ne supprimera pas la sécurité sociale sous prétexte qu'elle est déficitaire. De même un bureau de poste en milieu rural ne sera pas jugé uniquement au volume du courrier distribué, mais aussi en tenant compte de l'ensemble des services rendus à la population et à la qualité de l'image de la poste à laquelle son activité contribue. Au total, le contrôle de gestion analyse les performances d'une organisation, son efficience interne, alors que l'évaluation, dans une perspective plus large, étudie également son impact sur l'environnement, son efficacité externe.

Au même titre que le contrôle de gestion, l'audit est un outil de pilotage des organisations dont les objectifs et les méthodes sont très proches de ceux de l'évaluation²⁰. Le terme "audit" a d'abord désigné une expertise comptable et financière réalisée par un professionnel extérieur à l'entreprise. Une telle expertise permet, notamment lors d'une opération de restructuration ou de cession d'entreprise, de s'assurer de la sincérité des comptes et de l'état de santé financière d'une société. Le mot audit a ensuite été étendu à la plupart des secteurs d'activité de l'entreprise, et on parle aujourd'hui d'audit social²¹, juridique, commercial, technologique, informatique, et même de l'audit de la culture de l'entreprise. Cette extension répond au besoin croissant des chefs d'entreprise de disposer d'une information fiable sur l'efficacité de leurs services en vue de préparer leurs décisions.

Un souci analogue explique le développement récent de l'audit dans le secteur public²². Distinct de l'audit fiscal, l'audit des performances d'une organisation ou d'un service, appelé parfois "audit opérationnel", peut être défini comme un examen professionnel des activités d'une organisation, publique ou privée, visant à apprécier son efficacité et à proposer des améliorations. Juridiquement, l'audit externe est un contrat passé entre l'auteur de la commande, le "prescripteur", destinataire et propriétaire de l'audit, et un professionnel indépendant²³. Toutefois, à l'image de nombreuses grandes entreprises et de certaines administrations étrangères²⁴, l'administration française commence à mettre en place une fonction d'audit interne c'est-à-dire à confier des missions d'audit à des agents publics formés aux méthodes des cabinets d'audit. L'audit comporte classiquement un diagnostic (identification et analyse des dysfonctionnements d'une organisation), des recommandations (propositions visant à remédier à ces dysfonctionnements) et le

20. Robin (F.), "De l'évaluation, de l'audit et de quelques autres notions", *Connexions* n° 56, 1990, pp. 121-128.

21. Candau (P.), *L'audit social*, Vuibert 1985.

22. Poisson (M.), "L'audit, un outil de progrès au service du secteur public", *Revue administrative* n° 250, 1989, pp. 370-377.

23. *Le Vocabulaire juridique* de l'association Capitant (P.U.F. 1987) définit l'audit comme une "mission conventionnelle".

24. Voir *infra* l'article d'A. Declercq relatif à la fonction publique belge.

plus souvent un plan d'action (mise en œuvre de ces propositions). Pour éviter que l'audit n'apparaisse comme une simple opération pilotée et contrôlée par les responsables de l'organisation, les "auditeurs" tentent d'associer le personnel au diagnostic en vue de créer une dynamique de changement²⁵.

Si on met à part l'évaluation des politiques publiques d'un côté, l'évaluation individuelle de l'autre, l'évaluation des services paraît très proche de l'audit opérationnel. Dans les deux cas, il s'agit de juger la valeur et d'apprécier l'efficacité d'une organisation. D'ailleurs l'expression "évaluation de l'entreprise" désigne, lors d'une cession, la valeur globale de l'entreprise, qui comprend à la fois sa valeur patrimoniale et sa valeur de rendement, c'est-à-dire sa capacité à générer des bénéfices²⁶. L'évaluation d'une entreprise n'est donc pas uniquement économique et financière, mais inclut aussi des données sociales et culturelles : la qualité du personnel, le capital de connaissances accumulé dans l'entreprise, l'image de marque de la société, la notoriété de ses dirigeants²⁷... L'évaluation se fonde le plus souvent sur un audit préalable qui garantit la sincérité et l'exactitude des informations.

Lorsqu'ils sont appliqués à l'entreprise, l'audit et l'évaluation ont une fonction purement instrumentale : améliorer l'efficacité ou déterminer la valeur marchande. En revanche l'évaluation des services publics déborde cet objectif et comprend une dimension éthique. Non seulement l'évaluation suppose la référence à des valeurs, à des normes, à des objectifs considérés, explicitement ou non, comme devant être poursuivis, ce qui confère à l'évaluation une "dimension normative"²⁸, mais aussi la valeur de référence doit être prise au double sens, économique et éthique, du mot "valeur". Evaluer un service public, c'est déterminer ce qui fait son prix ou sa rentabilité, mais c'est surtout examiner dans quelle mesure il remplit efficacement ses missions tout en respectant les valeurs et les principes généraux sur lesquels repose son action.

Confrontée au contrôle et à l'audit, l'évaluation apparaît comme une notion multiforme dont le contenu se caractérise par la coexistence de trois dimensions difficilement conciliables : une dimension économique, une dimension sociale et une dimension éthique.

B) Les trois dimensions de l'évaluation : économique, sociale, éthique.

L'évaluation poursuit concurremment plusieurs objectifs. En tant qu'instrument de gestion, elle a pour finalité de permettre une meilleure maîtrise des

25. Lebegue (D.), "Le diagnostic-action : outil d'évaluation, outil d'implication. Un exemple dans une entreprise de services" in *L'évaluation, de l'expertise à la responsabilité*, rapport du Conseil scientifique de l'évaluation, pp. 211-216.

26. Paillusseau (J.) et al., *La cession d'entreprise*, Dalloz, 2^e éd. 1989, p. 39.

27. Honigman (C.N.), Tubiana (H.M.), *Diagnostic, évaluation et transmission des entreprises*, Litec 1992.

28. *L'évaluation, de l'expertise à la responsabilité*, op.cit., p. 11.

dépenses publiques. Mais elle ne se borne pas à une recherche d'efficacité économique. Elle a aussi pour objet de mieux adapter les missions de l'administration aux besoins sociaux et de favoriser un renouveau de l'éthique du service public. Cette triple dimension— économique, sociale et éthique— permet à l'évaluation d'épouser les différentes missions du service public et d'éclairer le débat sur l'efficacité et la légitimité des interventions publiques.

Le besoin de transparence financière constitue sans doute la base du succès de l'évaluation dans l'administration. Le contrôle financier et l'audit comptable permettent de vérifier l'authenticité et la régularité des dépenses publiques; l'évaluation a pour but de s'assurer de leur utilité. La dimension économique de l'évaluation est essentielle pour apprécier les effets des politiques publiques et les résultats des services publics. Bien qu'elle ne s'y résume pas, une politique publique est avant tout l'affectation de crédits à un ensemble d'actions coordonnées. Le cadrage économique d'une politique détermine en grande partie ses résultats: ce qui apparaît comme un échec n'est souvent que le résultat d'une restriction de crédits.

L'évaluation financière des performances du service public est d'autant plus nécessaire que les usagers se montrent de plus en plus exigeants sur l'utilisation de l'argent public. Le caractère public ne suffit plus à légitimer le service; il doit aussi démontrer son efficacité. L'administration perd progressivement ses privilèges et ressemble de plus en plus à la société civile. Cette banalisation de l'action administrative crée de nouvelles contraintes pour le service public. Soumise à une concurrence qui s'élargit au cadre européen, l'administration doit désormais raisonner en termes de "produits" et de "capacités de gestion". Même si on estime qu'un "service n'est pas un produit"²⁹, cela n'interdit pas à l'administration de mesurer le coût de ses prestations et de s'assurer de la rentabilité et de l'utilité sociale de ses interventions. Certaines dépenses devenues inutiles peuvent ainsi être supprimées en vue de regrouper les crédits sur les mesures les plus efficaces.

En permettant le développement d'une démarche managériale et gestionnaire dans l'administration, l'évaluation économique n'a pas seulement un intérêt pratique évident (favoriser une meilleure maîtrise des dépenses publiques), mais aussi un intérêt méthodologique. Pour être crédible, l'évaluation doit être précise, rigoureuse, objective. Elle suppose la sélection d'indicateurs de performance clairs et pertinents. Ces indicateurs ne sont pas de simples données statistiques recueillies au hasard, mais des "référentiels", construits et intégrés dans un système d'interprétation³⁰. La dimension économique de l'évaluation concourt ainsi à renforcer son caractère scientifique et professionnel. Cette professionnalisation de l'évaluation est d'autant plus nécessaire que l'administration reste souvent méfiante à l'égard des évaluations externes. Beaucoup de

29. Gadrey (J.), "Le service n'est pas un produit: quelques implications pour l'analyse économique de la gestion", *Politiques et Management Public*, n° 1, 1991, pp. 1-24.

30. *L'évaluation, de l'expertise à la responsabilité*, op.cit., p. 186.

fonctionnaires estiment qu'ils ne peuvent être valablement jugés par des personnes qui n'ont pas l'expérience des contraintes de l'action publique³¹.

Malgré ses vertus, l'évaluation économique ne suffit pas à rendre compte de la variété des missions des services publics. Pour être correctement interprétés, les indicateurs économiques de moyens et de résultats doivent être situés dans leur contexte social, ce qui suppose une prise en compte des spécificités de chaque service étudié. Évaluer signifie comparer, mesurer un écart par rapport à une norme. Une telle évaluation n'a de sens que si on est en mesure de référer les performances d'un service à celles d'autres services remplissant des missions analogues et situés dans un contexte comparable. Mais l'interprétation des résultats ne saurait ignorer la dynamique sociale propre à chaque service, ni les conditions particulières dans lesquelles il remplit sa mission.

Loin d'être un monde homogène, l'administration est composée d'une multitude d'organismes entretenant des relations étroites et complexes avec leur milieu d'intervention³². De même que les entreprises attendent des professionnels de l'audit qu'ils soient en mesure d'effectuer un diagnostic à la fois économique et social, de même les services publics ont besoin d'évaluations qui opèrent une synthèse de leurs activités économiques et sociales.

Le terme "social" doit être entendu ici en deux sens différents. L'évaluation sociale a d'une part pour objet d'analyser les relations entre l'administration et son milieu social, d'étudier l'adaptation d'un service à son environnement socio-culturel. Elle vise d'autre part à apprécier la contribution du travail accompli par le personnel aux résultats de l'organisation, à relier les évaluations individuelles à l'évaluation du service.

Dans le premier cas, l'évaluation permet d'apprécier la capacité de réponse de l'administration aux besoins sociaux. Si l'on admet que la raison d'être de nombreux services publics est de répondre le plus efficacement possible aux demandes des usagers, l'évaluation a alors pour but de s'assurer de l'adéquation entre l'offre et la demande de service. Les enquêtes de satisfaction visent à vérifier que le service offert correspond aux attentes du public et à déceler les principaux dysfonctionnements. Mais on sait que l'offre structure largement la demande et que beaucoup d'usagers hésitent ou répugnent à faire part de leur insatisfaction. Ceci explique les taux étonnamment élevés de satisfaction dont bénéficient la plupart des services publics selon les sondages³³. Les enquêtes de terrain, en particulier les évaluations dites "par le bas", permettent de compléter opportunément les informations fournies par les sondages. Ces évaluations, où la dimension sociale est privilégiée, consistent à partir non des objectifs offi-

31. Mayet (P.), "Le passage à l'acte dans l'évaluation: quelques réflexions stratégiques" in *Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques*, actes du séminaire Plan-ENA, La Documentation Française 1991, pp. 241-247.

32. Dupuy (F.), Thoenig (J.C.), *L'administration en miettes*, Fayard 1985.

33. Duhamel (O.), Pisiert (E.), "Services publics, opinions publiques", in *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux* (Mélanges G. Lavau), P.F.N.S.P., 2^e éd. 1991, pp. 399-412.

ciels de l'activité d'un service, mais du vécu des usagers, c'est-à-dire du jugement spontané des utilisateurs du service. L'évaluation d'une politique se fonde sur le contexte social de sa mise en œuvre en axant l'analyse sur le point de vue des acteurs qui, sur le terrain, vivent les effets de cette politique³⁴.

Dans le second cas, l'évaluation sociale consiste à établir une liaison entre les évaluations individuelles des agents et l'évaluation collective du service. Évaluer les fonctionnaires doit conduire à évaluer un système d'administration, c'est-à-dire à rechercher à travers les stratégies des acteurs les logiques internes de l'institution. L'évaluation sociale prend ainsi une dimension culturelle. Les perceptions des acteurs, le système de croyances et de valeurs qui influence leur comportement, permettent de mieux comprendre le fonctionnement effectif des organisations. L'évaluation intègre le vécu des acteurs, mais aussi leur connaissance concrète de l'institution. Elle peut déboucher sur une évaluation "participante" où les évalués ne sont plus les simples observateurs mais les sujets actifs de l'évaluation.

Mais le risque est alors de confondre responsabilité et causalité, c'est-à-dire d'attribuer à la responsabilité des agents ce qui relève en réalité d'une chaîne complexe de causalités structurelles. Si la dimension sociale de l'évaluation permet d'enrichir utilement sa dimension économique, elle soulève aussi de délicats problèmes éthiques.

La dimension éthique de l'évaluation concerne à la fois son contenu et sa mise en œuvre. Que peut-on évaluer et comment doit-on le faire?

En pratique, la désignation des objets de l'évaluation répond moins à des critères scientifiques qu'à des considérations d'ordre politique. Les évaluations sont fréquemment commandées par les pouvoirs publics pour répondre à une situation de crise interne ou au mécontentement des usagers. L'évaluateur doit ainsi tenir compte de l'urgence de la situation et des exigences des élus qui souhaitent que l'on désigne des responsables, ce qui n'est pas toujours compatible avec le déroulement d'une recherche sereine des causes. L'administration est par ailleurs peu encline à reconnaître ses erreurs et à en assumer la responsabilité. Elle se montre également réticente à accepter la publication des évaluations qui révèlent des dysfonctionnements trop flagrants, même lorsque l'anonymat des personnes est garanti.

La question du contenu de l'évaluation est étroitement liée à celle de sa méthodologie. Lorsqu'une évaluation est commandée, les futurs évalués s'interrogent souvent sur l'objet de l'évaluation (que va-t-on évaluer et pourquoi?) et sur la légitimité de l'évaluateur (qui le choisit, qui l'évalue, quelle est sa déontologie?). Ils se demandent aussi quel sera leur rôle dans le processus d'évaluation : selon quels critères seront-ils jugés et comment seront-ils associés à la procédure d'évaluation?

34. Bourdieu (P.), "Introduction à la socio-analyse", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* n° 90, 1991, p. 3.

La dimension éthique de l'évaluation implique ainsi le respect d'une déontologie des pratiques évaluatives, concernant aussi bien le choix des évaluateurs (compétence, indépendance, critères objectifs et transparents de sélection) que le déroulement de l'évaluation (clarté des objectifs et des méthodes, impartialité des jugements, consultation des différents acteurs) et la publicité des résultats (retour d'information auprès des personnes interrogées, respect de leur anonymat, droit de réponse reconnu aux individus et aux syndicats).

Le respect de ces règles d'éthique professionnelle par les évaluateurs détermine dans une large mesure la pertinence et la portée de l'évaluation. Ceci est particulièrement important lorsque l'évaluation porte elle-même sur des questions éthiques c'est-à-dire sur les principes de base qui régissent l'action administrative : le sens du service, le traitement égal – ou du moins équitable – des usagers, l'application rigoureuse mais non formaliste de la règle de droit, l'indépendance vis-à-vis de tous les intérêts particuliers... Face à la "*déstabilisation de l'esprit de service public*"³⁵, l'évaluation remplit une fonction pédagogique : inciter les fonctionnaires à actualiser les valeurs du service public en définissant mieux, à l'occasion notamment de l'élaboration d'un "projet de service",³⁶ le sens et la finalité de leur mission.

Si l'évaluation permet de préciser le contenu de l'éthique professionnelle des fonctionnaires, elle débouche aussi sur une approche plus politique de l'éthique administrative. L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme ("*la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration*") est fréquemment invoqué pour souligner la responsabilité des services publics à l'égard des citoyens³⁷. Une conception "démocratique et pluraliste"³⁸ de l'évaluation est présentée comme un antidote au risque de monopolisation de l'évaluation au profit des experts et des technocrates.

Cette référence à un usage démocratique de l'évaluation est toutefois ambiguë. D'une part l'évaluation est avant tout un ensemble de méthodes et de techniques qui ne sont pas dotées d'une vertu démocratique qui leur serait inhérente. L'évaluation peut d'autre part reposer sur des logiques différentes dont le rapport à la démocratie est complexe :

- une logique professionnelle : les professionnels ou les experts savent mieux que les usagers ce qui est bon pour eux ;
- une logique politique : l'usager exprime ses besoins par l'intermédiaire de ses élus ;

35. Supiot (A.), "La crise de l'esprit de service public", *Droit social*, déc. 1989, pp. 777-783.

36. Bargas (D.), "Les démarches de projet : une méthode efficace mais exigeante pour la réforme administrative", *R.F.A.P.*, n° 54, 1990, pp. 309-313.

37. Halluin (D.), "Évaluer : une exigence démocratique", *Informations sociales* n° 4, 1987, pp. 39-44.

38. Crozier (M.), *Etat modeste, Etat moderne*, Fayard 1987, pp. 254 ss. ; Monnier (E.), *Evaluations de l'action des pouvoirs publics. Du projet au bilan*, Economica 1987, pp. 71 ss. ; Duran (P), Monnier (E.), "Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques", *R.F.S.P.*, n° 2, 1992, pp. 235-262.

– une logique marchande : l'usager, du moins s'il n'est pas "captif", manifeste sa satisfaction en utilisant ou non les services proposés³⁹.

Privilégier l'une ou l'autre de ces logiques est un choix politique qui engage une certaine conception de la démocratie : professionnelle, représentative ou économique. On peut certes défendre une conception pluraliste de l'évaluation, en incluant dans son dispositif les différents acteurs de l'évaluation et en prévoyant un débat public sur ses résultats. Il n'en reste pas moins vrai qu'il est difficile d'être à la fois évaluateur et évalué et que le personnel des services publics a souvent le sentiment d'être plutôt objet que sujet de l'évaluation.

Les fonctionnaires s'interrogent également sur les jugements de valeur qui risquent d'influencer le diagnostic de l'évaluateur. Les valeurs d'efficacité d'une administration "gestionnaire"⁴⁰ seront-elles préférées aux valeurs de dévouement à l'intérêt général ou de défense d'une cause qui sont celles d'une administration "militante"?⁴¹ Cette question illustre bien la difficulté de concilier harmonieusement la dimension éthique de l'évaluation avec ses dimensions économiques et sociales. Toute évaluation risque d'être soupçonnée de privilégier l'une de ces dimensions au détriment des autres. Les agents d'une administration gestionnaire penseront que l'évaluation n'est qu'un alibi pour justifier une réduction de leurs moyens. Ceux d'une administration militante craindront que l'aspect éthique et social de leur mission ne soit pas suffisamment pris en compte par l'évaluateur. L'évaluation supposant la référence à des normes communes, chacun aura tendance à penser que ces normes sont inadaptées aux conditions concrètes d'exécution de ses missions.

La confrontation des trois dimensions de l'évaluation révèle à la fois la richesse et les contradictions internes de la notion. L'importance de la dimension éthique montre que l'évaluation n'est en rien réductible à ses aspects économiques et sociaux. Mais elle conduit aussi à s'interroger sur les limites de l'évaluation elle-même. Peut-on tout évaluer, y compris ce qui relève du vécu affectif et culturel des individus et échappe ainsi à l'emprise d'une rationalité calculatrice? La variété des réponses qui peuvent être données à cette question détermine le champ de l'évaluation. L'hétérogénéité des composantes de l'évaluation lui permet en outre de remplir en pratique plusieurs fonctions et d'être l'objet de multiples usages sociaux.

II. – LES USAGES SOCIAUX DE L'ÉVALUATION

La richesse sémantique de l'évaluation favorise la multiplication de ses usages sociaux. Il existe non seulement plusieurs conceptions de l'évaluation,

39. Jobert (B.), "Évaluer la demande sociale", *Projet* n° 220, 1989, pp. 51-57.

40. Bourdieu (P.), entretien accordé au journal *Le Monde* 14 janvier 1992, p. 2.

41. Spanou (C.), *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, L'Harmattan 1991, p. 255 ss.

mais aussi différentes manières de les mettre en œuvre. Les méthodes d'évaluation sont nombreuses et il ne règne aucun accord entre les évaluateurs sur une démarche commune, ni même sur un vocabulaire homogène. Plus qu'une science, l'évaluation est un art, un capital de savoir-faire réparti entre des agents sociaux appartenant à des sphères d'activité distinctes : les professionnels du conseil, les chercheurs en sciences sociales et les évaluateurs internes à l'administration. Ces agents sociaux entretiennent peu de relations et le passage d'une sphère à l'autre est assez rare.

Cette diversité des usages et des acteurs de l'évaluation explique l'intérêt mais aussi la méfiance que suscite l'évaluation dans l'administration. Que peuvent attendre les services publics et leurs agents de la pratique de l'évaluation ?

Les uns estiment que l'évaluation, par une connaissance plus fine des réalités administratives, permettra d'accroître l'efficacité des services publics. L'évaluation s'inscrit pour eux dans une logique de rationalisation de l'action publique (A). D'autres au contraire craignent un usage plus idéologique que scientifique de l'évaluation et doutent de son utilité pratique. L'évaluation n'est selon eux qu'un label visant à améliorer l'image de marque de l'administration, un instrument de légitimation de l'action publique (B).

A) La rationalisation de l'action publique.

Par rationalisation de l'action publique, on peut entendre d'une part la volonté des élus et des fonctionnaires de recourir à l'évaluation en vue de rendre leurs décisions et leurs actions plus rationnelles et par là plus efficaces. L'expression peut désigner d'autre part la démarche de l'évaluateur visant à reconstituer a posteriori la rationalité – c'est-à-dire la logique et la cohérence – d'une action publique. Dans le premier cas, l'évaluation est un outil d'aide à la décision, une technique de pilotage des politiques publiques. Dans le second, elle est un instrument d'interprétation, une grille de lecture des résultats de l'action publique.

En pratique, ces deux sens sont souvent confondus. Les pouvoirs publics attendent de l'évaluation qu'elle leur permette de renforcer la rationalité de leurs politiques et ils ont tendance à assimiler la fonction cognitive de l'évaluation avec sa fonction instrumentale : savoir, c'est pouvoir. Le problème est qu'une connaissance rationnelle ne débouche pas nécessairement sur une action rationnelle et que l'évaluateur n'a pas vocation à se substituer à l'élus : le savant n'est pas le politique. La rationalité est une condition nécessaire mais non suffisante de l'efficacité, et une même évaluation peut très bien engendrer des effets variés, voire n'en engendrer aucun.

Pour autant, l'évaluation répond au besoin des responsables administratifs de disposer d'indicateurs leur permettant de programmer leur action et de mobiliser leur personnel sur des objectifs précis et chiffrés. L'évaluation remplit dans les services publics trois fonctions principales.

- Elle est d'abord un outil de gestion qui remplit une fonction récapitulative : établir un diagnostic des forces et des faiblesses d'une organisation.
- Elle est ensuite un outil de programmation qui remplit une fonction prospective : orienter le développement de l'organisation.
- Elle est enfin un outil de formation qui remplit une fonction mobilisatrice : développer les capacités d'analyse des agents et les inciter à s'investir lucidement dans l'organisation, par une meilleure connaissance de leur environnement et de la part qu'ils prennent aux résultats du service.

Sur le plan des principes, il y a actuellement une très forte demande d'évaluation de la part des cadres de la fonction publique⁴².

Bien que partout présente, cette demande varie selon les types de services publics et selon les catégories de fonctionnaires. Elle est plus forte à l'Équipement, à l'Industrie, dans certains organismes tels que France Télécom ou La Poste, ainsi que dans le secteur hospitalier. Elle émane en priorité de responsables administratifs jeunes, diplômés et récemment installés dans leurs fonctions⁴³.

Cette demande concerne aussi bien l'évaluation des programmes que l'évaluation individuelle des agents. Cet attrait pour l'évaluation se manifeste par une nette augmentation du nombre des évaluations effectuées dans la fonction publique, et par un recours de plus en plus fréquent à des professionnels du conseil, c'est-à-dire à des consultants extérieurs à l'administration. Cette progression a été particulièrement rapide au cours des dernières années. C'est ainsi qu'en 1982, le conseil aux administrations ne représentait que 2% de l'activité du cabinet Bossard Consultants ; en 1992 il en représente 20%. De même en 1987, les services centraux du ministère de l'Intérieur n'avaient commandé que deux évaluations externes ; en 1990, ils en ont commandé trente⁴⁴.

L'enquête que nous avons menée auprès des responsables de services publics, en particulier des services extérieurs, confirme l'intérêt que suscite l'évaluation dans l'administration⁴⁵. Le mot fait désormais partie du langage courant des cadres de l'administration : la moitié d'entre eux l'emploient spontanément, que ce soit par écrit en réponse à des questions ouvertes, ou par oral au cours des entretiens. Il est presque toujours utilisé dans un sens positif et associé aux thèmes de la modernité et de l'efficacité.

42. Voir *infra* l'article de L. Rouban.

43. Voir *infra* l'article de F. Bachelet.

44. Ces chiffres ont été communiqués à l'occasion d'une table ronde réunissant les représentants des principaux cabinets de consultants lors du 5^e colloque international de la revue *Politiques et Management Public*, "La modernisation de la gestion publique : les leçons de l'expérience", Paris, 26-27 mars 1992.

45. Cette enquête, qui portait principalement sur l'évaluation individuelle, a été réalisée en 1991 par le CURAPP auprès d'un échantillon de quatre-vingt-seize services publics (administrations déconcentrées, établissements publics et collectivités locales) répartis dans dix régions françaises. Elle a été menée dans le cadre du programme "Modernisation de l'Etat" du Commissariat Général du Plan. Voir CURAPP, *L'évaluation du personnel des services publics*, rapport pour le Commissariat Général du Plan, 1993.

Plusieurs fonctionnaires interrogés soulignent cependant les difficultés pratiques de mise en œuvre de l'évaluation. "*L'évaluation est une technique complexe qui mêle des critères quantitatifs et qualitatifs... évaluer, c'est bien, mais on manque de critères objectifs*" observe un cadre de la Poste. Un responsable d'un service extérieur du ministère de l'Agriculture fait part de ses interrogations sur la signification et sur la portée de l'évaluation : "*le lien entre la rénovation du service public et l'évaluation ne m'apparaît pas clairement*".

Ces derniers propos indiquent bien que l'évaluation est encore mal connue dans l'administration. Son contenu concret suscite une certaine perplexité dans beaucoup d'administrations régaliennes (armée, police, justice, finances). Il est en revanche perçu de manière plus précise par les responsables d'établissements publics et d'administrations plus proches du pôle marchand. Pour ces derniers, l'évaluation est "un outil de management" visant à "*fédérer le personnel autour d'un projet commun*". Dans des services publics tels que les hôpitaux et certaines collectivités locales (régions, départements, grandes villes), l'évaluation évoque avant tout l'idée de mesure : "*évaluer, c'est fixer des objectifs et mesurer ensuite s'ils ont été atteints*" estime ainsi un secrétaire général de mairie.

L'évaluation individuelle et l'évaluation du service sont fréquemment associées. Beaucoup de responsables interrogés insistent sur cette association : "*les objectifs fixés aux agents doivent être cohérents avec ceux du service*" remarque le directeur des ressources humaines d'un hôpital, alors que le chef du personnel d'une direction départementale de l'Équipement constate que "*l'entretien d'évaluation débouche souvent sur des problèmes d'organisation du service*". Pour bien des responsables administratifs, rationaliser l'action publique se traduit en pratique par la volonté de concilier l'évaluation du service avec celle des agents. Cette volonté exprime plus souvent un souhait ou un projet qu'une réalité déjà présente.

De nombreuses administrations ont toutefois entrepris de réformer les techniques d'évaluation et de notation de leurs agents et ces réformes ont d'ores et déjà permis de rendre ces techniques plus objectives, plus proches des résultats réels du service, et donc plus rationnelles.

C'est ainsi que le ministère de l'Équipement a adopté récemment pour les cadres une grille de douze critères d'appréciation, cinq portant sur l'activité de l'agent (professionnalisme, implication dans le travail, exercice des responsabilités...), quatre sur les résultats obtenus par l'agent par rapport aux objectifs fixés dans le cadre du service, les trois derniers concernant les relations entre l'agent et son environnement interne (esprit d'équipe, capacité d'animation) et externe (rapports avec les usagers). Cette répartition des critères indique le double souci de prendre en compte les performances de l'agent mais aussi de les relier aux résultats du service.

Dans la pratique, il est cependant difficile de concilier les critères individuels et les critères collectifs de l'évaluation. Les critères individuels permettent d'apprécier la manière de servir du fonctionnaire, mais ils ne permettent pas de faire la part de la contribution de chacun aux résultats du service. Comme le remarquent certains responsables syndicaux, le système actuel d'évaluation des agents publics ne permet guère de prendre en compte les résultats globaux du service dans la notation individuelle : *"un service dont les agents sont mal notés a généralement un chef de service bien noté"*⁴⁶.

A travers l'objectif d'une appréciation plus rigoureuse des performances des agents et des résultats du service, on voit aussi poindre la crainte d'une dérive technocratique de l'évaluation. En raison de sa technicité et du caractère sensible de certaines informations sur lesquelles elle repose, l'évaluation interne est le plus souvent confiée à des hauts fonctionnaires, membres des grands corps, dont le statut et l'expérience constituent un gage de compétence. Une telle évaluation s'inscrit dans une logique d'inspection centrale, et le personnel se sent exclu d'un processus réservé à une élite seule capable d'en décoder la signification.

D'un point de vue stratégique, cet usage élitiste de l'évaluation marque la volonté des membres des corps d'inspection de l'administration de ne pas perdre le monopole d'une compétence qui fonde leur autorité. La rationalisation de l'action publique se résume alors à un seul type de rationalité, une rationalité instrumentale basée sur la recherche de l'efficacité et le respect des objectifs fixés par les élus. Dans cette hypothèse, l'évaluation est l'objet d'une gestion utilitaire à court terme, l'administration souhaitant en rentabiliser le plus rapidement possible les résultats.

Mais il existe aussi un autre usage de l'évaluation qui marque au contraire une réaction face au risque de dérive technocratique. Il repose sur l'idée que l'objet essentiel de l'évaluation est d'enclencher sur le terrain un processus de changement réel et durable des pratiques administratives. L'évaluation n'est plus dans ce cas un outil de gestion entre les mains des services centraux des ministères, mais un instrument de déconcentration, de redistribution du pouvoir.

L'évaluation ainsi conçue vise à rapprocher la décision de son lieu d'exécution, à susciter et à organiser une nouvelle répartition des pouvoirs et des moyens au profit des services déconcentrés. Pour être suivie d'effets, cette évaluation suppose la capacité des administrations déconcentrées de définir elles-mêmes leurs objectifs et de responsabiliser leur personnel en l'associant étroitement à la poursuite de ces objectifs. En pratique, ce type d'évaluation repose sur une base contractuelle.

46. Gualazzi (J.P.) (Fédération Générale Autonome des Fonctionnaires), "L'évaluation individuelle", *Cahiers de la Fonction Publique* n° 91, mai 1991, p. 9.

L'exemple des "centres de responsabilité" prévus par les circulaires des 23 février 1989 et 25 janvier 1990 et qui institutionnalisent une pratique régulière de l'évaluation, illustre cette démarche contractuelle⁴⁷. Le contrat conclu pour une durée de trois ans entre l'administration centrale et le "centre de responsabilité" prévoit que ce dernier doit mettre en place un triple dispositif d'évaluation, au niveau de la négociation des objectifs et des moyens, au niveau de la mise en œuvre des missions (présentation de tableaux de bord budgétaires et de ratios de fonctionnement)⁴⁸, et surtout au niveau des résultats: affichage systématique des performances, tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Le contrat peut également prévoir un système d'intéressement collectif du personnel par un retour au centre de responsabilité des gains obtenus en matière d'efficacité sociale.

On peut toutefois s'interroger sur la fiabilité et la portée de telles évaluations⁴⁹ et craindre qu'elles ne servent souvent qu'à justifier la prolongation d'une expérience plutôt qu'à rendre compte de manière exhaustive de l'ensemble des effets, positifs et négatifs, de cette expérience. Il n'est pas impossible en effet de "détourner" une évaluation, que ce détournement émane de l'évaluateur qui minimise les échecs et surestime les réussites, ou qu'il émane des évalués qui, par anticipation, aménagent leur comportement en vue de l'évaluation annoncée.

L'enquête montre aussi que l'idée d'évaluation est d'autant mieux acceptée dans les services déconcentrés que ceux-ci bénéficient d'une plus grande autonomie de gestion. Les responsables de ces services associent l'évaluation à deux idées principales: celle de responsabilité collective et celle de suivi méthodique des résultats. L'évaluation suppose la possibilité pour chaque service de "fixer collectivement ses propres objectifs" et d'être en mesure d'apprécier de manière régulière les effets des actions menées. Malgré un certain scepticisme sur les possibilités concrètes de mettre en place de telles évaluations, les syndicats insistent également sur ces deux aspects. "*L'évaluation est un système en soi dynamique qui, lorsqu'il s'inscrit dans une démarche collective, est stimulant pour les agents et facteur de progrès pour le service auquel ils sont rattachés*" estime un responsable de la CFDT⁵⁰. Un représentant de la CGT craint pour sa part une "*transposition des techniques de management de l'entreprise privée dans l'optique unique de l'obtention de gains de productivité*" et il invite les évaluateurs à faire preuve d'imagination en élaborant "*des critères d'évaluation propres au service public et mesurables au plus près du collectif de travail*".

47. Poinssot (M.H.), "Les centres de responsabilité, mode d'emploi", *Cahiers de la Fonction Publique* n° 99, février 1992, p. 4.

48. Tonnerre (L.), "Les centres de responsabilité. Ou le renouveau à la portée de chaque service public ?", *R.F.A.P.*, n° 57, 1991, pp. 143-152.

49. Bodiguel (J.L.), Rouban (L.), *Le fonctionnaire détrôné? L'Etat au risque de la modernisation*, P.F.N.S.P. 1991, p. 216.

50. Les citations sont extraites de réponses à un questionnaire sur l'évaluation dans la fonction publique que nous avons adressé aux principaux syndicats de fonctionnaires en octobre 1991.

Plusieurs organisations syndicales insistent sur la nécessité d'une large concertation concernant la définition des objectifs de l'évaluation. "*L'évaluation est un concept large qui doit, à notre avis, participer à la mesure de la compétence, de l'efficacité, mais aussi apprécier les résultats au regard des moyens mis à la disposition des agents*" estime ainsi un représentant de la FGAF (Fédération Générale Autonome des Fonctionnaires). Selon lui, "*l'évaluation procède d'un système de management par objectifs*" qui présente le double intérêt de favoriser "*la motivation des agents*" et "*d'obliger l'administration à désigner des objectifs clairs et à lister les moyens à mettre en œuvre*". L'importance de la concertation est soulignée par un dirigeant de la FEN qui reconnaît l'intérêt de l'évaluation, "*en particulier l'évaluation du collectif*", mais qui ajoute "*qu'il faudrait qu'y soient associés les représentants des personnels, par exemple au travers des comités techniques paritaires*". L'objectif devrait être, selon lui, de parvenir progressivement à une "*autoévaluation*".

Bien que contrastées, les prises de positions syndicales sont dans l'ensemble plutôt favorables au principe de l'évaluation. Elles ont en commun un rejet clair et explicite de tout usage technocratique de l'évaluation. Alors que de nombreux services publics connaissent des réductions d'effectifs, les syndicats craignent que l'évaluation ne serve d'alibi pour justifier un redéploiement des moyens et des personnels.

L'évaluation est en effet susceptible d'être l'objet d'usages stratégiques de la part des pouvoirs publics. La connotation scientifique dont elle bénéficie auprès des fonctionnaires en fait un instrument potentiel pour valider des décisions déjà prises et donner à des choix politiques une apparence d'objectivité. En ce sens, l'évaluation ne répond pas seulement à des besoins d'ordre rationnel, mais elle remplit aussi une fonction de légitimation de l'action publique.

B) La légitimation de l'action publique.

La politique volontariste menée par les pouvoirs publics pour encourager le développement de l'évaluation dans la fonction publique s'explique en partie par le besoin de combler le déficit de légitimité de l'action publique. Les modalités de l'intervention administrative ont rapidement évolué au cours de la dernière décennie. De nombreux repères traditionnels de l'administration ont été remis en cause. En 1983, le Premier ministre Pierre Mauroy s'interrogeait sur "*l'intérêt de conserver aujourd'hui des notions telles que pouvoir discrétionnaire ou acte unilatéral*"⁵¹. Même des principes de base de l'action administrative tels que la suprématie de l'intérêt général, le respect rigoureux de la règle de droit, l'égalité de traitement des usagers ont perdu de leur éclat au profit des exigences d'efficacité, d'efficience et de rentabilité.

51. Mauroy (P.), "Administration et société", *R.F.A.P.* n° 26, 1983, p. 30.

Face au déclin des valeurs traditionnelles, l'évaluation apparaît comme un instrument de relégitimation du service public. La circulaire du 23 février 1989 portant sur le renouveau du service public, loin de présenter l'évaluation comme une simple technique ne remplissant qu'une fonction instrumentale, l'érige en principe d'ordre moral, en "devoir" pour l'administration: "*il ne peut y avoir ni autonomie sans responsabilité, ni responsabilité sans évaluation, ni évaluation sans conséquence*".

La référence à l'évaluation est-elle le signe d'une transformation de la conception même de l'administration, de ses rapports à la règle de droit et au pouvoir politique? Cette référence s'inscrit dans un processus plus large de mutation des modes de légitimation de l'action publique. On assiste à la fois à un déclin progressif des privilèges de l'administration et à un renforcement des contraintes de l'action publique. Dans le cadre d'un Etat de plus en plus soumis à un principe général de subsidiarité⁵², l'utilité sociale de l'administration ne va plus de soi. L'administration doit être en mesure d'apporter la preuve qu'elle est capable de faire plus et mieux que l'initiative privée.

Le recours à l'évaluation indique à la fois un recul de la suprématie de l'administration sur la société civile et le développement d'une conception plus expérimentale et plus pragmatique de l'action administrative. L'évaluation n'a pas pour seul but de mesurer les performances de l'administration, mais aussi de permettre d'en tirer les conséquences. La circulaire du 25 janvier 1990 relative aux centres de responsabilité prévoit ainsi qu'à l'issue d'une période de trois ans, sera dressé "un bilan global et contradictoire du fonctionnement du centre pour l'ensemble de la période écoulée. Au terme de cette évaluation, l'expérience pourra être poursuivie, consolidée ou arrêtée".

Plus généralement, l'évaluation contribue à faire de la "performance" un élément de légitimité de l'action publique. Que l'administration poursuive des objectifs justes, qu'elle défende des valeurs universelles et remplisse une mission sociale est une chose. Que des résultats empiriquement vérifiés confirment le réalisme de ces objectifs et le bien fondé de ces valeurs en est une autre. Le culte de la performance, auquel un usage non contrôlé de l'évaluation peut conduire, ne signifie pas nécessairement une soumission de l'administration au règne du marché et de la concurrence. Il montre cependant que l'évaluation n'est pas exempte de connotations idéologiques.

L'évaluation peut en effet être l'objet d'usages politiques. Elle peut en particulier être utilisée par les élus comme instrument d'autolégitimation. L'évaluateur peut dans certaines circonstances être tenté de se mettre au service des élus, prescripteurs de l'évaluation, ou du moins de faire preuve à leur égard d'une excessive complaisance. De même, pour faciliter son travail d'enquête sur le terrain, il peut être conduit à établir des relations de connivence avec les responsables du service évalué. Ainsi que le soulignent K. Cabatoff et J.-Y. Bion,

52. Millon-Delsol (C.), *L'Etat subsidiaire*, P.U.F. 1992.

“cela peut aboutir à des évaluations-plaidoyers, pour certains programmes en vue d’augmentations de ressources ou à des justifications a posteriori de décisions déjà prises”⁵³. Ce risque de connivence concerne autant les évaluateurs internes partageant avec ceux qu’ils évaluent les mêmes *a priori*, que les évaluateurs externes incités par la concurrence à accepter les exigences de leurs clients.

L’évaluateur est en outre pressé par l’auteur de la commande de lui fournir non seulement un diagnostic, mais aussi une liste de remèdes accompagnée de leur mode d’emploi. Les élus conçoivent souvent l’évaluation comme un moyen de conférer à leur politique un surcroît de légitimité en accréditant auprès du public l’idée qu’ils sont soucieux des effets réels de leurs politiques. Le problème est que “la logique de l’évaluateur, fondée sur les exigences de la rationalité, n’est pas celle des politiques, obsédés par la conjoncture”⁵⁴.

En pratique, contrairement à leurs déclarations officielles, les élus rechignent à tirer toutes les conséquences d’une évaluation qui contredit leurs objectifs politiques. C’est ainsi, constate un ancien membre du Comité national d’évaluation des universités, qu’en matière universitaire “l’évaluation est demeurée sans grande portée à l’échelon national”⁵⁵.

Cela n’empêche pas l’évaluation d’avoir des effets sur le plan local. L’exemple de l’évaluation des universités montre en effet que l’évaluation, même lorsqu’elle est souhaitée par les évalués et négociée avec eux, constitue un réel pouvoir sur l’institution. Non seulement l’institution est amenée, à plus ou moins long terme, à tenir compte des résultats de l’évaluation, mais elle a aussi tendance à reproduire en son sein les mécanismes de l’évaluation. Une évaluation interne, effectuée par des experts issus du milieu même qu’ils évaluent, repose sur le crédit de compétence et d’indépendance de jugement accordé aux évaluateurs. La reconnaissance du bien fondé des résultats de l’évaluation contribue à renforcer la légitimité des évaluateurs. Elle peut conduire aussi à modifier les relations de travail et de pouvoir au sein de l’institution en renforçant le clivage entre les cadres évaluateurs, reconnus aptes à juger la valeur de l’institution, et les évalués.

Ceci pose plus largement le problème de la répartition du pouvoir d’expertise interne et externe à la fonction publique. La multiplication d’instances situées aux frontières de l’administration et dotées d’un pouvoir d’évaluation (autorités administratives indépendantes, commissions consultatives, groupes d’experts...) risque de provoquer la confusion et de susciter un réflexe de résistance à l’évaluation. Ce n’est pas tant le principe même de l’évaluation qui est ici en cause que les conséquences qui en découlent.

53. Cabatoff (K.), Bion (J.-Y.), “La gestion des évaluations : cinq leçons de l’expérience canadienne”, *Politiques et Management Public*, n° 4, 1992, p. 138.

54. Quermonne (J.L.), *L’appareil administratif de l’Etat*, Seuil 1991, p. 290.

55. *Ibid.*, p. 289.

La question des usages sociaux de l'évaluation est en effet indissociable de celle des suites données à une évaluation. Même parée des meilleures intentions, une évaluation est susceptible d'engendrer un ensemble d'effets pervers. L'exemple de l'évaluation des villes aux États-Unis montre qu'une suite d'évaluations négatives peut contribuer à entraîner une cité dans une spirale de l'échec, les entreprises ayant tendance à quitter une ville en déclin. Inversement, les villes que les évaluateurs présentent comme les plus attractives sont parfois victimes de leur succès, incapables de préserver leur qualité de vie face à l'afflux de nouvelles vagues de population⁵⁶.

Dans un système concurrentiel, il est difficile de contrôler les effets produits par l'évaluation. C'est pourquoi les élus peuvent être tentés d'opérer une sélection parmi les résultats de l'évaluation et de retenir en priorité ceux qui leur semblent les plus conformes à leurs politiques et les plus facilement acceptables par l'opinion publique. C'est ainsi que parmi les résultats de l'évaluation concernant l'application de la loi sur le Revenu Minimum d'Insertion, les parlementaires ont privilégié les indicateurs statistiques dont le caractère scientifique est le plus apparent, au détriment des données qualitatives⁵⁷. De cette évaluation, ils ont retenu en priorité les résultats permettant d'apprécier "l'efficacité" et "la performance" du dispositif⁵⁸.

L'exemple du R.M.I. montre qu'une évaluation engendre rarement l'abandon d'une politique. Elle constitue en revanche une arme dans le débat politique, l'auteur de la commande pouvant à son gré en distiller les résultats en fonction de ses propres besoins. Les effets de légitimation produits par l'évaluation sont difficilement maîtrisables – une légitimation peut en cacher une autre – et on ne peut empêcher un usage polémique de ses résultats. Mais une diffusion large et exhaustive des résultats accompagnés d'une note technique indiquant les conditions de réalisation de l'évaluation (nom du prescripteur, de l'évaluateur, méthode suivie...) permettrait d'en accroître la crédibilité.

On peut aussi imaginer, pour éviter un usage unilatéral de l'évaluation par l'auteur de la commande, de mettre sur pied un dispositif d'évaluations "parallèles", portant sur un même objet et commandées à des évaluateurs différents par des prescripteurs ayant des intérêts distincts. La confrontation systématique de telles évaluations permettrait à la fois d'affiner la méthodologie et de pallier le risque de subjectivité qu'engendre une commande unique.

En définitive, la diversité de ses significations et de ses usages sociaux constitue à la fois un atout et un handicap pour l'évaluation, ce qui conduit à émettre un jugement nuancé sur ses chances de succès durable dans l'administration.

56. Kotler (P.), Haider (D.), Rein (I.), *Place wars : how places compete and market themselves*, The Free Press, Mac Millan, New York, à paraître en 1993.

57. Rapport n° 2759 de Mme Sublet sur le projet de loi portant adaptation de la loi du 1^{er} décembre 1988 relative au R.M.I., Assemblée Nationale juin 1992.

58. Rapport n° 440 de MM. Louvot et Souvet, Sénat, juin 1992, p. 10.

L'absence de normes précises favorise le foisonnement des évaluations et l'inventivité des évaluateurs, mais concourt aussi à brouiller l'image de cohérence et de rigueur dont elle bénéficie auprès des fonctionnaires. L'institutionnalisation de l'évaluation, son introduction dans les règles et les coutumes de la fonction publique risque d'entraîner un usage ritualiste et de vider l'évaluation de sa charge critique. L'évaluation tend déjà à devenir la dernière étape de tout programme administratif, l'argument de promotion de toute politique publique.

Mais dans la mesure où les politiques innovatrices et expérimentales se prêtent mieux que les autres à l'évaluation, celle-ci constitue aussi un facteur d'incitation à la modernisation administrative. L'évaluation n'est toutefois qu'un outil d'analyse et de gestion, et non une solution miracle. Son succès dépendra autant de la manière dont elle sera utilisée que de la valeur intrinsèque de ses résultats.