

Évaluation de la performance de l'action publique :
réflexion sur la complémentarité des approches technocratique et
politique.
(L'exemple du secteur public décentralisé)

Patrick REIX

Directeur général des services du département de la Loire-Atlantique

Professeur des universités associé

IMPGT Université Paul Cézanne Aix-Marseille III

E-mail : patrickreix@hotmail.com

Tél. : 02.40.99.11.05

Fax : 02.40.99.10.84

RESUME :

L'évaluation connaît depuis quelques mois un regain d'intérêt notamment alimenté par des initiatives récentes prises par l'État afin de répondre à cette quête permanente : rendre les institutions publiques plus « efficaces ».

Toute opportune qu'apparaisse cette nouvelle légitimité de l'évaluation, la question de l'utilité de ce qui est ou peut être entrepris à ce sujet ne manque pas d'être posée. Le secteur public décentralisé (pour l'essentiel les collectivités territoriales) qui emboîte volontairement le pas de l'État dans ce domaine, soit en consolidant et développant des démarches existantes, soit en en promouvant l'initiative, est peut être plus que tout autre intéressé à cette question.

Pour y répondre, encore faut-il trouver un accord sur un certain nombre de préalables : or, les approches politique et technique de l'évaluation de la performance de l'action publique, si elles font apparaître d'évidents rapprochements laissent entrevoir, aussi, des distinctions.

Ainsi si la notion même d'évaluation, comme celle d'action publique, trouvent auprès des décideurs locaux une définition consensuelle, il n'en est pas tout à fait de même s'agissant des objectifs et de la méthodologie de la démarche pour lesquels, à défaut de divergences, on peut déceler des distinctions.

Dés lors, entre constance des intentions et facteurs de rapprochement, politiques et techniciens trouvent ils matière à une manière de compromis qui permet d'investir le champ de l'évaluation avec pertinence, dans la clarté des objectifs et la permanence des méthodes.

MOTS-CLES : Evaluation-performance-approches technocratique et politique.

INTRODUCTION

Alors que foisonnent au sein des organisations concernées de multiples démarches attestant d'une recrudescence de l'évaluation au sein de l'espace public, n'est on pas tenté de se poser la question de savoir si les pouvoirs publics ne sont pas, par nature, en perpétuelle évaluation ?

Quatre principes nous invitent à répondre par l'affirmatif : le principe de réalité, puisque l'action publique vise, par essence, à la satisfaction de l'intérêt général, il est donc nécessaire d'en mesurer les conséquences et indispensable de les assumer. Le principe de responsabilité stipule que la rareté de l'argent public impose que l'action publique soit sensée, judicieuse et économe : il faut donc faire des choix. Celui de la transparence renvoie au principe constitutionnel selon lequel tout agent public doit rendre compte de l'emploi des fonds publics qui lui sont confiés. Enfin, le principe démocratique conduit à constater que le seul rendez vous électoral ne suffit pas à évaluer une action ou une politique : celles-ci exigent des rendez vous plus fréquents et plus ciblés.

Mais aussi fortement établie que soit la pertinence de la démarche d'évaluation, tant pour les élus que pour les techniciens, ce n'est pas pour autant que cette démarche leur est naturelle.

Les élus sont attachés à la légitimité du suffrage universel et au cycle électoral qui rythme le temps de leur action comme à la stabilité de leurs orientations politiques : l'évaluation trouble cette légitimité. Les techniciens (les gestionnaires), peuvent percevoir dans l'évaluation une remise en cause de leur expertise, de leur savoir faire professionnel, attributs de la notion même de puissance publique. Ainsi, l'évaluation perturbe l'autonomie de ces deux acteurs en interrogeant « ce goût du secret » qui est quelques fois associé à l'action publique. Enfin, l'évaluation a un coût et consomme du temps : ces deux éléments apparaissent souvent et à priori, comme incompatibles avec l'efficacité de l'action publique.

En dépit de ces obstacles, l'évaluation se développe depuis une dizaine d'années car nos concitoyens l'exigent, plus dans une démarche d'éclairage démocratique et de coproduction de l'action publique que dans une visée de sanction autour d'un calcul avantages/inconvénients/coût. Parce que la décentralisation, la construction européenne, le nouvel ordre économique mondial, composent un ensemble complexe de pouvoirs autonomes qui accroît les besoins d'information, de coordination, de cohérence. Parce que les agents publics ne peuvent pas être à l'écart du mouvement général de modernisation, d'ouverture et de responsabilisation, il faut qu'ils confrontent leurs pratiques à l'évaluation et se préoccupent de la finalité et des résultats de leur action.

Mais si le souci d'évaluer demeure une préoccupation permanente, il serait faux de conclure à la permanence de la notion même. La notion est mouvante parce qu'elle est encore récente et surtout parce qu'elle épouse les oscillations de la notion d'action publique, de secteur public, de service public. La notion est troublée par l'existence d'autres notions « parasites » en usage dans l'administration et très souvent confondues ou assimilées telles que : inspection, contrôle de gestion, audit, benchmarking ou encore prospective.

De même, l'unicité et la stabilité des pratiques de l'évaluation ne sont pas acquises. La diversité des conceptions et l'absence de maîtrise de la discipline par les décideurs sont patentées. Le caractère expérimental de nombreuses pratiques est constaté et leur évaluation demeure à effectuer. L'incertitude des motifs est réelle : répond-on à une obligation, une commande, une volonté ? L'absence de définition des objectifs est effective : quelles priorités, quand, comment ?

Dans ces conditions, que peut on attendre de l'évaluation au regard des préoccupations de gestion publique locale telles que la gouvernance, la performance et comme éléments de transmission de la connaissance et du souci d'étalonnage de l'action publique ?

Par ailleurs, peut on trouver à cette occasion une complémentarité des approches technocratique et politique dès lors que celles-ci apparaîtraient de nature différente ? Cette complémentarité est elle féconde au regard des objectifs assignés à l'évaluation ?

Ces questions seront traitées au travers d'une réflexion sur la notion même d'évaluation de la performance de l'action publique puis sur l'initialisation, la conduite et les finalités du processus.

1. « EVALUATION, PERFORMANCE, ACTION PUBLIQUE » : ELEMENTS DE QUESTIONNEMENT.

Les interrogations récurrentes sur la performance de l'action publique n'ont pas généré qu'une importante littérature ou une offre abondante de formation des écoles de management. Cet intérêt à rechercher le mieux disant des politiques publiques ne doit pas masquer, déjà, un double constat : la difficulté de savoir de quoi on parle apparaît prioritairement et il faut prendre la mesure de ces multiples définitions intuitives potentiellement génératrices d'une approche différenciée entre politiques et techniciens. Par ailleurs, ce questionnement interroge bien évidemment la problématique de l'évaluation de la performance de l'action publique : au-delà d'un consensus formel sur la notion même, des éléments de divergence ou pour le moins de distinction existent, imposant la recherche d'une complémentarité des approches.

1.1. DES NOTIONS FAISANT À PEU PRES CONSENSUS

1.1.1. L'évaluation : une notion en questionnement ?

Michel CROZIER soulignait, il y a quelques années, que : « *L'évaluation n'a pas dépassé, dans sa mise en oeuvre, le stade de la séduction* »¹. Ainsi, les disputes idéologiques, l'inflation verbale, l'instrumentalisation électorale... conduisent à rechercher en matière d'évaluation des compromis bâtards qui, comme tous les compromis, ne satisfont pas pleinement à la rigueur de l'analyse. Dès lors, il ne nous apparaît pas céder à un pur exercice didactique que de rappeler quelques approches de l'évaluation. En effet, et on le verra plus loin, la question de la compréhension de ce que l'on veut entendre par ce terme, constitue sans aucun doute un élément de rapprochement des points de vue des élus et des techniciens.

L'approche vulgaire (de vulgus « le commun des hommes ») du terme « évaluation » nous amène à la définition du dictionnaire : estimer, expertiser, apprécier. Surévaluer, sous-évaluer. Calculer, chiffrer. Tous ces termes nous renvoient pour l'essentiel à une valeur économique et à la question rituelle : « combien ça coûte ? »

L'approche gestionnaire résulte, pour partie, des travaux du commissariat général du plan repris dans le rapport DELEAU² qui propose une définition stricte de l'évaluation marquée par une certaine rationalité : « *évaluer une politique publique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres* ». Dans cette vision qui fait beaucoup de place à la mesure des résultats et ne met pas l'accent sur les objectifs, l'évaluation ne se réduirait elle pas à une question de méthode ?

Une approche plus politique nous amène à nous intéresser à un autre rapport³ établi à la demande de Michel ROCARD alors Premier Ministre. L'évaluation devient une ardente obligation, un fait plutôt qu'un projet. Ainsi, le rapport Viveret considère que : « *évaluer une politique, c'est former un jugement sur sa valeur* ». Cette notion nouvellement appréhendée conduit à s'interroger à l'effet de savoir si la politique menée est une réussite ou un échec. En effet, d'autres critères que techniques ne doivent ils pas être pris en compte ? Enfin, cette définition rappelle que l'évaluation qui porte sur des actions à haute teneur politique, est une décision politique en œuvre.

¹ In Pouvoirs Locaux N°38 1998.

² La Documentation française (1989)

³ Rapport Viveret 1989. La Documentation française

Une approche plus institutionnelle peut être évoquée. Elle résulte d'un décret ⁴ qui installe une comparaison entre les effets attendus d'une politique et les objectifs qu'elle s'était assignés supposant que les décideurs aient bien recensé et hiérarchisé leurs objectifs. Ainsi ce texte réglementaire dispose que : *“évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés.”* Ce décret est abrogé par celui du 18 novembre 1998 qui en évoquant *« l'efficacité d'une politique »* comme thème principal de l'évaluation ne s'écarte pas de la définition du Décret de 1990.

Les années plus récentes sont marquées par d'importantes initiatives au titre de la réforme de l'État dont on voudra considérer, sous réserve de les évaluer le moment venu, qu'elles peuvent participer favorablement au processus d'évaluation de l'action publique. Il en est ainsi, naturellement de la LOLF⁵ (entrée en application en 2006), de la RGPP⁶ (engagée en 2007) ou encore, la même année, de la création d'un département ministériel chargé de cette question⁷.

Mais ces premières approches faisant consensus doivent être éclairées par une autre investigation qui concerne à l'évidence plus les techniciens que les élus. L'évaluation peut ainsi être définie par rapport à des genres voisins souvent sources de confusions chez les décideurs.

L'inspection ou contrôle administratif qui repose sur la rationalité juridique et s'attache à vérifier la régularité des procédures, la conformité au droit. Le contrôle de gestion qui s'intéresse au résultat économique en recherchant l'efficacité d'une action, c'est-à-dire le rapport entre les moyens consommés et les résultats obtenus. L'audit, quant à lui, consiste en l'examen des activités d'une organisation en vue d'en apprécier leur régularité et leur efficacité, c'est-à-dire l'atteinte des objectifs.

L'ensemble de ces contrôles se réfère à des normes internes à l'organisation (comptables, juridiques, fonctionnelles) alors que l'évaluation va tenter d'appréhender d'un point de vue externe les effets, l'impact, la valeur d'une action.

Le knowledge management se définit comme le management du partage du savoir et des pratiques au sein d'une organisation. La conduite de ce processus va trouver dans l'évaluation matière à enrichir l'ensemble du système de décision en s'appuyant sur l'analyse de l'action publique menée ou à mener, selon le moment où l'évaluation intervient. De même, le benchmarking implique d'une part à procéder à l'étalonnage d'une action (le benchmark est un repère utilisé par les géomètres comme point de référence pour des comparaisons de direction), d'autre part, de se mesurer à d'autres organisations ayant été confrontées à la résolution d'un problème de même nature... ce qui suppose de l'évaluer. L'intérêt du benchmarking, nouvel élément de l'évaluation, réside dès lors dans son aptitude à identifier les bonnes pratiques et à les adapter pour qu'elles puissent être appliquées dans la situation choisie.

In fine, on peut considérer que l'évaluation participe à la démarche du « gouverner autrement » en recherchant autant à améliorer la gestion des services publics qu'à enrichir le processus de décision en renforçant l'association des citoyens.

1.1.2. Mais au-delà de ce premier questionnement, que peut on attendre de l'évaluation au regard des préoccupations de la gestion publique locale telles que la gouvernance, la performance et comme éléments de transmission de la connaissance et du souci d'étalonnage de l'action publique ?

⁴ Décret du 22 janvier 1990

⁵ Loi Organique relative aux Lois de Finances du 1^{er} Août 2001

⁶ Révision Générale des Politiques Publiques.

⁷ Secrétariat d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques.

Le concept de « gouvernance » veut s'écarter de celui de « gouvernement » sans doute trop orienté vers la notion de « diriger ». Ainsi, la gouvernance veut intégrer des critères plus récents liés à l'organisation et aux pratiques du pouvoir telles que : décentralisation, participation, valeurs de référence. *« Bonne gouvernance pourra donc être associée à évaluation parce que celle-ci se veut connaissance, communication et pédagogie universelle, qu'elle vise une plus grande égalité d'information entre les élus et les électeurs et qu'elle doit susciter l'émulation dans la pratique »*⁸.

Le concept de performance, vieux serpent de mer des chercheurs en science de gestion, ne se voit pas offrir de réponses toutes faites. Difficile à définir, mais aussi compliquée à mesurer et pas toujours évidente à obtenir, la performance apparaît souvent comme une quête permanente plus qu'un résultat tangible. De fait, la recherche de la performance qui est devenue une constante dans les organisations renvoie à des notions de rendement, de qualité voire d'exploit qui s'inscrivent de surcroît dans la continuité : il ne s'agit pas seulement d'un bon résultat, ce qu'entend le langage courant.

Un même langage courant ou opinion générale a du mal à associer la performance à autre chose qu'au monde de l'entreprise. Dès lors, le secteur public serait sinon étranger, du moins éloigné du concept de performance : à tel point que certains renonceraient même à la rechercher ! Ces responsabilités de plus en plus exigées par les citoyens, déplacent alors le cursus de la performance vers des approches de performance globale où le seul résultat, fût il économe, ne suffit plus. Mieux encore, venant synthétiser les attentes de nos concitoyens, la notion de gouvernance locale vient ajouter aux critères ci avant évoqués : ceux de la transparence des décisions, de la participation des citoyens, ou encore de la responsabilité des décideurs tant politique que juridique

L'évaluation, dont l'intervention s'inscrit dans un spectre spatial et temporel large, va permettre la mise à la disposition des acteurs de l'action publique locale, élus comme techniciens, un ensemble d'informations particulièrement précieux pour la définition et la conduite de leurs politiques.

1.1.3. Politique, action publique, politiques publiques

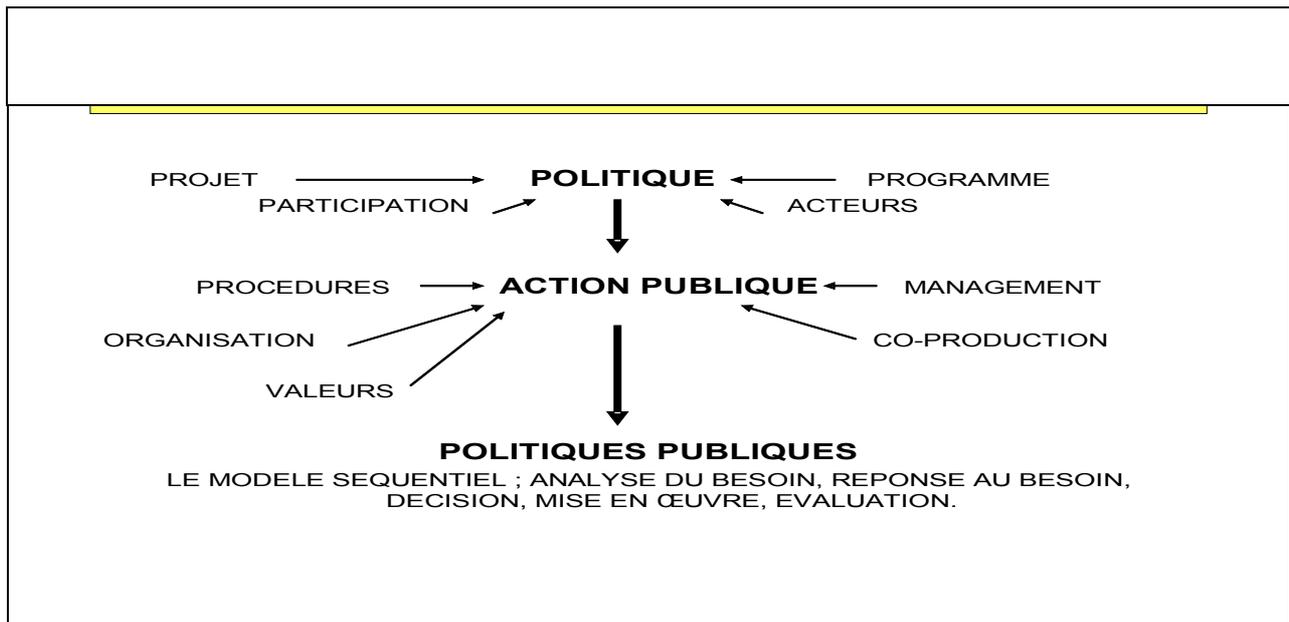
La démarche d'évaluation est souvent l'occasion de confusions non seulement sur le sens à donner au terme « évaluation » mais aussi sur celui relatif à l'objet de l'évaluation. Cette confusion englobe fréquemment sous une même approche les termes de « politique, action publique, politiques publiques » qui recèlent pourtant des sens certes complémentaires mais néanmoins différents.

« Une politique » renvoie de façon générale à un ensemble d'éléments rassemblant ex-ante les conditions de l'action future : doctrine, philosophie, processus d'élaboration, système d'arbitrage, architecture et économie.

S'inscrivant dans la cohérence des orientations politiques de l'organisation, cette politique est souvent le résultat d'un projet ou un programme politiques élaborés antérieurement, selon des démarches participatives incluant selon le cas des périmètres plus ou moins larges : appareil politique jusqu'à coproduction citoyenne.

⁸ Maurice BASLE « Bonnes gouvernances en Europe et évaluation. » In économie publique N°10 – 2002

Figure 1 : Politique, action publique, politiques publiques.



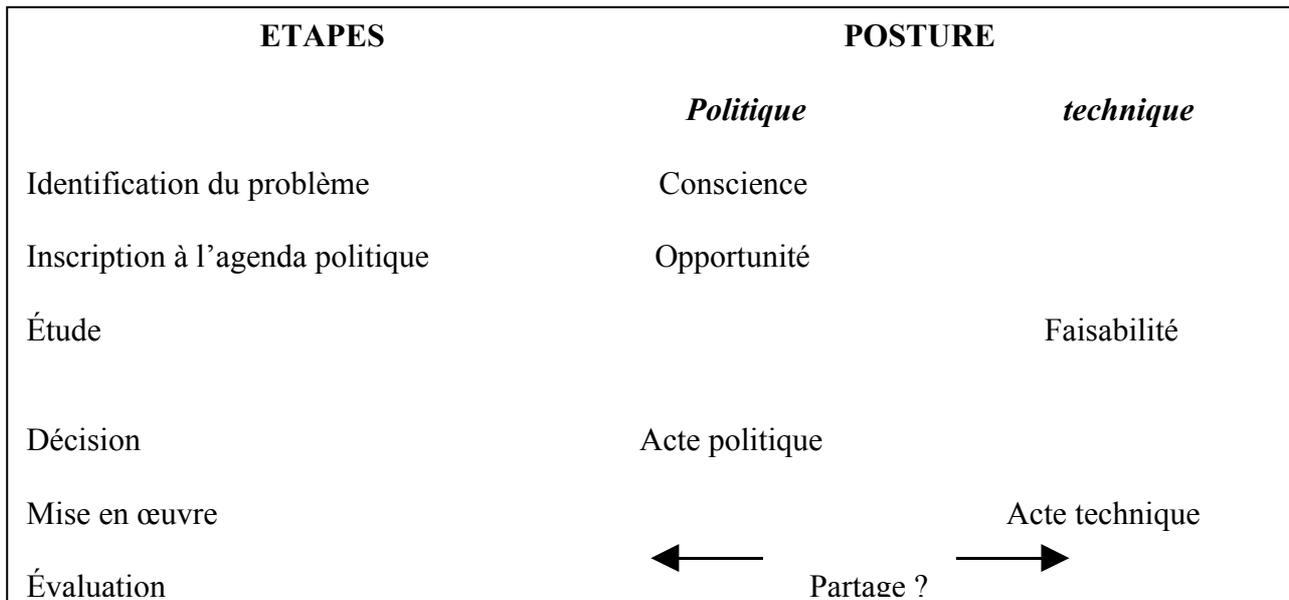
Mener l'action publique traduit déjà un stade de mise en œuvre d'un projet ou d'un programme politiques et la notion est sans doute plus englobante que celle de politiques publiques. Elle se centre, en effet, sur les politiques menées, c'est-à-dire des ensembles complexes de programmes, de procédures et de régulations concourant à un même objectif général. Dès lors, puisqu'il s'agit de conduite de l'action publique, l'évaluation ne fera pas l'économie de comprendre la complexité croissante de l'action publique locale marquée, pour l'essentiel, par un contexte institutionnel et idéologique nouveau (néo-libéralisme, décentralisation, construction européenne, recomposition des territoires) et la multiplication des intervenants (diversité des autorités publiques, influence des acteurs privés).

Ainsi, évaluer l'action publique conduira à porter un jugement de valeur sur les conditions d'élaboration des politiques publiques (processus technique, organisationnel, juridique, démocratique...etc.), sur les modalités de leur mise en œuvre (management de l'action publique, valeurs, process administratifs, coût...etc.) et, enfin, sur l'impact global de l'action menée (résultats internes et externes).

Générer des politiques publiques peut se définir comme le fait J.C. Thoenig⁹ en « un programme d'action propre à une autorité publique ». Il ne s'agit pas d'une action isolée mais d'un ensemble d'actions coordonnées entre elles selon des principes et des objectifs qui leur sont communs. L'évaluation des politiques publiques cherchera donc à décortiquer les différentes étapes de politiques publiques selon un modèle séquentiel souvent critiqué mais tout aussi souvent retenu pour l'analyse : il conduit à tenter d'identifier, déjà, le positionnement des acteurs de l'action publique locale décentralisée (élus et techniciens) dans une sorte de partage des rôles.

⁹ « L'analyse des politiques publiques » in traité de science politique PUF 1985

Figure 2 : Partage des rôles dans l'organisation de l'action publique locale



Pour autant, on saura prendre de la distance avec ce modèle rationnel. En effet, il nécessite de prendre en compte un certain nombre de réalités survenant dans le processus de définition et de mise en œuvre de l'action publique, telles que : la mauvaise analyse des alternatives, l'absence de gestion des paradoxes, les préférences partisans, la pertinence du débat préalable, le bousculement de l'ordre des séquences, l'opportunité de l'agenda, etc.

1.2. LA DEMARCHE D'EVALUATION : DES ELEMENTS DE DIVERGENCE OU DE DISTINCTION ?

Alors que l'on peut partager le constat de l'évaluation domaine partagé entre élus et techniciens, il nous faut identifier les quelques éléments de divergence entre ces deux acteurs de la décision. On peut tenter de le faire autour des trois items suivants : les objectifs, la méthode de l'évaluation et l'exploitation de ses conclusions.

1.2.1. La question essentielle des objectifs

Que veut-on obtenir d'une démarche d'évaluation au-delà de l'objectif principal qui consiste à formuler un jugement de valeur ? Plusieurs approches peuvent contribuer à une réponse qui laisse apparaître, sinon certaines distinctions entre objectifs politique et technocratique, du moins des priorités différentes.

Un premier objectif prioritaire pour les élus veut sans doute faire de l'évaluation une contribution à la crédibilisation/valorisation de l'action publique. Beaucoup de discours sont en effet trop souvent taxés par l'opinion publique de « promesses électorales » ou de « déclarations d'intention », pour que l'exigence d'effectivité de l'action ne soit pas mieux prise en compte, désormais, par les élus.

Cette exigence intègre, tout d'abord, ce principe de réalité qui conduit à constater que ce qui a été dit, annoncé, a été réalisé. L'évaluation peut alors constituer un élément tangible et repéré du souci des décideurs locaux de faire suivre leurs engagements d'actes concrets. Dans le même souci, l'évaluation pourra, pour les élus, contribuer à la valorisation de l'action menée en escomptant un profit politique au regard des résultats obtenus ou acquis.

De même, les élus ne voudront-ils pas rechercher dans l'évaluation une opportunité de validation de leur politique ? La démarche serait alors perçue comme une confirmation de la justesse de l'action et donc de la pertinence de la vision des élus. Cette quête du bilan positif est-elle compatible avec le caractère tempéré (avantages-inconvénients), consubstantiel de la démarche d'évaluation ? La question mériterait d'être explorée.

L'évaluation de l'action publique peut receler un second objectif pour les politiques : celui de l'efficacité. Dans un contexte de rareté de l'argent public et de réticence forte de nos concitoyens à en voir augmenter la contribution, le rapport coût/résultats de l'action publique est regardé avec une acuité particulière. Cette vigilance « citoyenne » est d'autant plus à prendre en compte par les élus qu'elle n'est pas exempte de contradictions : la réduction des prélèvements obligatoires qui ne peut résulter que d'un effort dans le même sens de la dépense publique, se voit opposer une demande soutenue des administrés de développement des services et prestations publics.

Mais cette tendance ne résulte pas que de la demande des administrés. L'appétence des élus pour une politique publique marquée de leur empreinte et tendant à faire plus et mieux dans les domaines qui leur sont confiés, est somme toute naturelle. Elle conduit néanmoins, tout aussi naturellement, à privilégier la nouveauté en promouvant une offre d'équipements et de services supplémentaires. Là aussi, la perspective du bilan n'est pas éloignée des préoccupations qu'ils assignent à l'évaluation. Dans ces conditions, la performance dont ils feront état voudra mettre en valeur cette qualité du « bon gestionnaire », autrement dit le meilleur rapport entre moyens consommés et résultats obtenus.

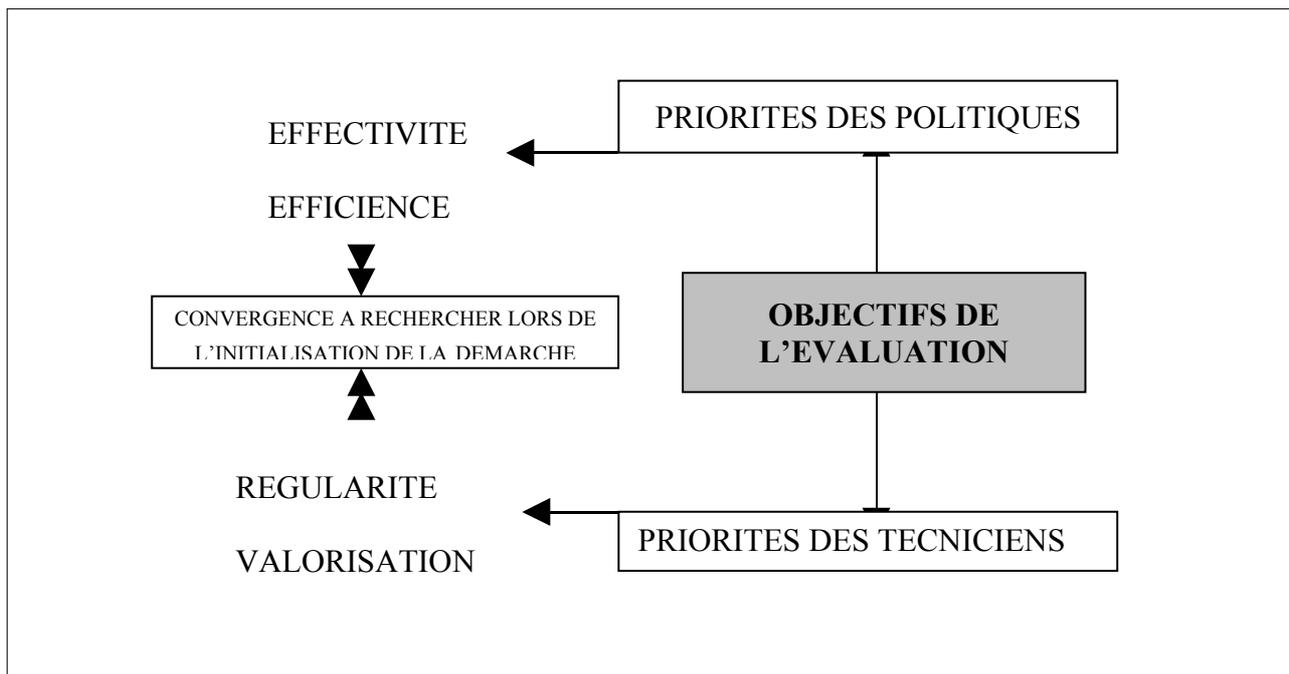
L'objectif technocratique de la démarche d'évaluation peut conduire au constat d'une différence, sinon une divergence, dans l'approche. Les techniciens seront, en premier lieu, sans doute intéressés à voir dans l'évaluation la vérification du respect du cadre technique auquel ils doivent se référer (juridique, financier, procédures internes...etc.) et qui rebute fréquemment les élus. Ce principe de régularité est d'autant plus une préoccupation que le droit de la responsabilité des agents publics a connu, avec la décentralisation, un affermissement certain. Dans ce mouvement, les examens de gestion conduits par les chambres régionales des comptes ont largement contribué à une prise en compte plus attentive des règles relatives à la gestion publique locale¹⁰.

Dans le prolongement de cette dimension vérification, les mêmes techniciens demeurent attentifs à ce que la démarche d'évaluation ne traduise pas, de la part des élus mais aussi de la hiérarchie de la technocratie, une suspicion sur la qualité de leur expertise et de leur savoir faire. Ils seront encore plus vigilants à propos de toute démarche entreprise dans un objectif de sanction que laisserait entrevoir le constat, à l'occasion de la mise en œuvre de l'action publique, de quelques dérèglements administratifs.

De manière plus positive, l'objectif de l'évaluation postule pour les techniciens cette opportunité de conforter et d'améliorer les processus administratifs et techniques, donc leur savoir faire, qu'ils jugent distinct de celui des élus. Cette distinction entre politiques et gestionnaires apparaît d'ailleurs déterminante à leurs yeux dans la relation élus-fonctionnaires.

¹⁰ On pourra s'intéresser, plus largement, à l'évolution du contrôle des juridictions financières de plus en plus orienté vers des préoccupations d'évaluation de politiques publiques.

Figure 3 : des objectifs divergents ou distincts ?



1.2.2. Quelles appréciations sur la méthode ?

D'autres divergences d'appréciation entre élus et techniciens peuvent être décelées s'agissant des aspects méthodologiques de l'évaluation.

A l'occasion, tout d'abord, des décisions à prendre quant au moment de l'évaluation. « ex ante », « ex post », les deux positionnements temporels de l'évaluation peuvent partager élus et techniciens¹¹. Au premier, les élus trouveront l'opportunité de confirmer leur capacité à imaginer l'action publique et l'affirmation d'une approche sérieuse, « étudiée » du projet envisagé. Mais, à contrario, le risque de remettre en cause ce projet ou pour le moins de perdre un temps précieux à sa mise en œuvre les interrogera sur l'opportunité d'une évaluation préalable. Les techniciens aborderont l'évaluation « ex ante » comme un temps nécessaire à la vérification de la rigueur du projet et donc de sa faisabilité. Ils feront ainsi de ce temps un temps nécessaire à l'analyse pouvant s'appuyer y compris sur une expérimentation partielle

L'évaluation « ex post » peut générer une vision différente entre élus et techniciens et nourrir amplement le débat entre évaluation/valorisation et évaluation/sanction que nous avons évoqué ci-avant. Un point d'intérêt les réunira possiblement : c'est la conviction que l'évaluation « ex-post » repose sur une réalité tangible toujours plus facile à apprécier qu'une virtualité ! Ce goût du concret habite traditionnellement les décideurs publics locaux tant leur confrontation avec la demande citoyenne est pressante et permanente.

La conduite de l'évaluation peut, elle aussi, faire l'objet d'analyses différenciées entre élus et techniciens. Deux aspects peuvent nous intéresser à cet égard : celui de l'internalisation/externalisation de la démarche, d'une part, celui de la coproduction de l'évaluation, d'autre part.

¹¹ Nous avons peu souvent rencontré dans notre pratique d'évaluation « in itinere » : conduite de l'action et jugement de valeur concomitant semblant constituer un exercice périlleux (?).

Le premier aspect met en évidence la difficulté de choix de l'expertise : s'agit-il de recourir à une évaluation interne présumée mieux maîtrisée, plus « impliquante », mais dont la connotation de « juge et partie » constitue un préalable à lever ? S'agit-il de privilégier l'évaluation externe, annoncée comme plus indépendante mais aussi plus complexe et plus lourde à conduire...et à contrôler ? Il y a bien matière à débattre. La solution retenue fait souvent la part des deux options : maîtrise du processus par un comité de pilotage et un comité de suivi internes très impliqués, intervention d'un cabinet extérieur, garant à la fois de la commande et de la méthodologie.

Le second aspect lié à la conduite de l'évaluation ouvre le débat, au sein de l'organisation, de l'évaluation participative. Entre élus et techniciens se posent, dès lors, non seulement la question même de l'opportunité d'un processus participatif, mais aussi celle de ses différents niveaux. Poser la question de l'opportunité revient à rechercher si le fait d'impliquer dans une démarche d'évaluation toutes les parties prenantes à une action ou à une politique publiques constitue un gage de qualité ? Ainsi, peut-on discuter de la légitimité accordée à telle ou telle composante choisie comme du choix du mode d'association.

La deuxième question amène naturellement à soulever la difficulté du caractère plus ou moins large d'une participation et de son amplitude : avec qui, certes, mais tout aussi bien à quels moments de l'évaluation engager tel ou tel processus participatif ? Nous y reviendrons ci-après.

1.2.3. L'exploitation des conclusions de l'évaluation

Cet examen rapide des divergences des approches politique et technocratique de l'évaluation doit enfin appréhender la problématique de l'exploitation de ses conclusions/recommandations.

Qu'en est-il, tout d'abord, de la diffusion de ces dernières ? Entre transparence totale et information maîtrisée peuvent naître des points de vue différents susceptibles d'éclairer notre problématique. Et ce n'est pas seulement une question de conviction. En effet, la technicité voire l'extrême complexité de certains sujets traités peuvent rendre ardue la lecture des conclusions d'une évaluation : celle-ci impose donc, au préalable, une démarche didactique et une pédagogie effective à défaut desquelles l'incompréhension l'emporterait au détriment de l'appropriation par les différents acteurs. Cette attitude est intimement liée, naturellement, au choix de principe effectué quant au processus participatif évoqué ci avant.

L'exploitation des conclusions et préconisations peut elle aussi soulever le même type d'interrogations. Selon leur nature, leurs conséquences sur les composantes de l'action publique (organisation, coût/moyens...etc.), les recommandations de l'évaluation connaîtront une prise en compte plus ou moins exhaustive.

Dès lors, c'est bien l'affirmation et l'accroissement des connaissances de cette action qui sont en jeu au travers d'une volonté plus ou moins affirmée de réduire l'opacité de la gestion publique. Élus et fonctionnaires y sont-ils disposés et de façon identique ? Ce point est sans doute à vérifier régulièrement, in concreto, car l'exploitation des conclusions renvoie à la finalité de l'évaluation et à son utilité réelle (diffusion, exploitation, débats, prise en compte des préconisations).

2. INITIALISATION, CONDUITE ET FINALITES DU PROCESUS D'EVALUATION : A LA RECHERCHE DU COMPROMIS

Entre rapprochement des points de vue sur la notion et éléments de distinction des approches sur la démarche, le positionnement des politiques et des techniciens vis-à-vis de l'évaluation de la performance résulte sans doute d'un compromis

Celui-ci semble acquis au travers de la constance des intentions qui animent les décideurs locaux dans la mise en œuvre du processus. Il est, par contre, à construire patiemment s'agissant de la conduite et des finalités de l'évaluation.

2.1. LA CONSTANCE DES INTENTIONS

2.1.1. La complémentarité des enjeux

Dans un dossier consacré à l'évaluation un magazine territorial¹² introduit ainsi le sujet : *“les élus n'aiment pas les dispositifs d'évaluation, pas plus que les fonctionnaires. Les premiers ont l'impression qu'ils pourraient menacer leur image de gestionnaire, les seconds se sentent visés personnellement quant une évaluation met en cause une politique ou ses procédures.”*

Ainsi, alors même que la nécessité de l'évaluation des politiques publiques s'impose comme une revendication forte des citoyens et usagers, la démarche ne se départit pas d'un caractère suspicieux pour ceux qui ont à la gérer. Perçue en effet comme une contrainte là où son efficacité demande une adhésion, l'évaluation demeure le maillon faible du système de mesure de la performance des organisations publiques.

Cette distance (défiance relative ?) des décideurs vis-à-vis de l'évaluation trouverait son origine dans la difficulté à percevoir la démarche autrement que comme « génératrice de problèmes ! ».

Ainsi, Sylvie Trosa¹³, rapporteur général du conseil national de l'évaluation, souligne que : *“L'évaluation ne s'est pas toujours suffisamment distancée de l'audit ou de l'inspection traditionnels qui mettent l'accent sur les problèmes sans en peser la gravité ou proposer des solutions. (...) sauf à voir les systèmes de gestion tourner en rond dans l'amélioration des procédures sans poser les questions de fond sur la vie publique il faut réhabiliter l'évaluation”*.

Pour autant, les mentalités évoluent : une meilleure approche du concept et de sa démarche comme des instruments d'évaluation conduit à en développer la pratique au sein des collectivités territoriales. La difficulté de l'émergence d'une culture d'évaluation dans notre pays a sans doute résidé dans l'absence d'une définition claire de ce que recouvrait précisément l'évaluation. Partant de là, la légitimité de la démarche s'en est elle trouvée affectée et sa mise en œuvre rendue plus difficile.

¹² La Gazette des communes.

¹³ Haut fonctionnaire, spécialiste de l'évaluation. Auteure et enseignante en management public.

Dés lors il n'est pas inutile de se poser la question : pourquoi mesurer la performance ? D'un point de vue général, l'évaluation vise à mesurer la performance en cherchant à obtenir et à analyser des informations fiables et régulières sur l'aptitude des politiques publiques à résoudre les besoins sociaux qui se manifestent. C'est donc la légitimité sociale – réponse aux problèmes collectifs – qui est ici mise en avant surtout par les citoyens plus mobilisés sur les résultats de l'action administrative que sur son coût ou encore sur ses conditions de mise en œuvre.

La légitimité politique conduit à faire le constat que la pertinence de l'action menée par une organisation publique ne peut se limiter à un jugement global, au moment des élections. Les citoyens revendiquent, en effet, de pouvoir juger de l'efficacité de leurs "décideurs" à terme rapproché et en tout état de cause de façon régulière. Cet objectif n'est plus d'ailleurs écarté par les élus. Eux aussi ont besoin de jugements de valeur sur les politiques qu'ils mènent d'autant que, dans les grandes collectivités, cette mise en œuvre est souvent déléguée à la technostructure ou à un tiers. Enfin, toute action publique nécessite un arbitrage démocratique permanent entre des intérêts parfois divergents : ainsi, l'évaluation devient une aide précieuse à la décision.

Légitimité sociale, légitimité politique, l'évaluation recèle une troisième légitimité : économique. Comme le note Annie Bartoli¹⁴ " le contexte économique et les réductions de ressources amènent à devoir faire des choix et à optimiser l'affectation des moyens." Ainsi, le compte rendu du bon emploi des deniers publics justifie t'il que des moyens rigoureux d'évaluation soient mis en œuvre.

2.1.2. Des finalités multiples

C'est au travers de plusieurs finalités multiples que se confirme la pertinence de l'évaluation ? Pour autant, toutes renvoient à l'objectif d'amélioration de la qualité de la décision comme préalable à la mise en œuvre de l'action publique. Cette amélioration escomptée touche autant la décision elle-même que le décideur ou encore le contexte de décision.

Cette amélioration englobe, tout d'abord, autant des aspects quantitatifs (productivité de l'action publique) que qualitatifs (impact de l'action publique) de la décision. L'évaluation peut y contribuer en favorisant, au-delà des traditionnels objectifs de mesure de l'impact d'une action ou d'une politique publique, la rationalisation des processus techniques de fabrication de l'action publique. Mais elle conduit les acteurs de la décision à intégrer des démarches plus qualitatives telles que : la transparence du système de décision, l'association des destinataires de l'action publique ou encore la mise en expérimentation avant une éventuelle généralisation.

L'évaluation est, par ailleurs, partie prenante évidente de la démarche de management au sein de l'organisation à laquelle elle contribue. Notamment par son apport pédagogique favorisant l'apprentissage et le partage des connaissances, par la place qu'elle permet à l'émergence de pratiques de réflexion collective et par la dynamique qu'elle nourrit en mobilisant des acteurs mieux concernés.

Le contexte de la décision est lui aussi impacté par le processus d'évaluation : le changement au sein des organisations s'impose désormais comme une forme permanente de management, dès lors que les organisations sont confrontées à une exigence d'adaptation, voire d'anticipation dictée par un environnement mouvant, particulièrement s'agissant du secteur public décentralisé.

¹⁴ « Le management dans les organisations publiques ». DUNOD. 1997.

2.2. ENTRE NATURE POLITIQUE ET APPROCHE TECHNOCRATIQUE : QUEL COMPROMIS ?

Parler de compromis nécessite de préciser le sens que l'on retient dans le cadre de cette analyse : il ne s'agit pas, on l'aura compris, d'une convention par laquelle les parties recourraient à l'arbitrage d'un tiers aux fins de régler un litige. Il s'agit, en l'espèce, de rechercher entre approches politique et technocratique, les concessions mutuelles qui feront de la démarche d'évaluation une démarche consensuelle.

2.2.1. Les facteurs de rapprochement

Ce qui rapproche élus et techniciens est sans doute, on veut le croire, plus significatif que ce qui les amène à diverger à l'occasion de la conduite d'un processus d'évaluation.

Trois points méritent d'être soulignés à ce sujet.

Le premier conduit à relever que l'exercice d'amélioration de l'action publique est avant tout un pari de la connaissance partagée entre politiques et techniciens. Cette connaissance est tout d'abord relative à la matière, à la discipline même de l'évaluation. Sa maîtrise technique, ainsi qu'une bonne identification de ce qu'elle peut contribuer à améliorer dans l'action publique, constituent des éléments de son acceptation. De même, le développement de la pratique de l'évaluation au sein des organisations publiques sur des bases connues de ses acteurs favorise la reconnaissance de son utilité.

Mais le pari de la connaissance est avant tout celui engagé autour d'une meilleure perception de la performance des politiques publiques. Le jugement de valeur que produit l'évaluation sert principalement la cause d'une action publique dont l'analyse vise à une amélioration tangible et durable. Ainsi, politiques et techniciens trouvent dans la démarche d'évaluation et dans les préconisations qui en résultent, un intérêt commun au développement de la qualité de leur action

Le second facteur de rapprochement doit être recherché dans l'identification des buts assignés à l'évaluation. Les récents débats à propos de la RGPP ont montré l'importance, dans ce type d'investigation, de mieux percevoir les objectifs des politiques mises en œuvre avant que de focaliser sur les résultats. En effet, la mesure de ces derniers n'a d'intérêt qu'au regard des conséquences, des effets d'une action. Dès lors, rapprocher les points de vue entre politiques et techniciens amène à se mettre d'accord sur un champ de l'évaluation élargi à l'ensemble : objectifs/résultats/effets et non limité, par exemple, à l'unique perspective de la réduction budgétaire.

Ainsi, l'identification entre les acteurs de l'organisation d'objectifs partagés, constitue t'elle la meilleure contribution à une démarche consensuelle de l'évaluation. Elle le sera d'autant mieux qu'ils auront, par ailleurs, intégré les préalables suivants :

- Écarter l'évaluation alibi : la démarche n'est ni un moyen de défense ni une manœuvre de diversion. Il s'agit non pas de se justifier mais de justifier.
- Se détourner d'une démarche visant à faire de l'évaluation un exercice de glorification de l'action menée : celle-ci n'est pas l'auxiliaire du faire valoir mais la mesure d'un savoir faire.
- Se garder du jugement unique et péremptoire : l'évaluation est un exercice d'humilité et une ardente invitation au débat, au partage, à la mise en commun comme à la contradiction féconde.

Le troisième facteur pouvant favoriser le rapprochement des points de vue entre politiques et techniciens a trait à la dimension démocratique de l'évaluation. Cette recherche d'une meilleure association des destinataires de l'action publique (les citoyens) à son appréciation, doit au préalable écarter les traditionnelles réticences au développement des démarches participatives. Celles-ci sont bien connues : crainte des politiques d'une remise en cause de leur légitimité par la promotion d'une sorte de démocratie directe, réserves des techniciens confrontés au risque de perte du monopole de leur expertise, complexité des formes de représentativité, coût et lourdeur des dispositifs de participation, principalement.

Pour autant, la démarche d'évaluation offre l'opportunité de diffuser une réelle culture de la participation au sein des organisations publiques. Dépassant les réticences de principe, politiques et techniciens se rejoignent autour de constats somme toute assez évidents : la mise en relation d'un produit (prestation de service public) avec son marché (destinataires de l'action publique), nécessite d'en vérifier régulièrement l'adéquation. Une adéquation qui trouve son optimum dans la satisfaction de l'intérêt général à des conditions économiques maîtrisées : tous éléments vers lesquels ne peuvent que converger politiques et techniciens.

Dés lors, la mise en débat externe de la question de la pertinence, la cohérence et l'efficacité des politiques publiques doit être perçue, par ces derniers, comme une occasion de les rassembler dans une démarche qui veut démontrer l'intérêt de leur action et justifier de l'emploi des fonds publics.

2.2.2. La réduction des divergences

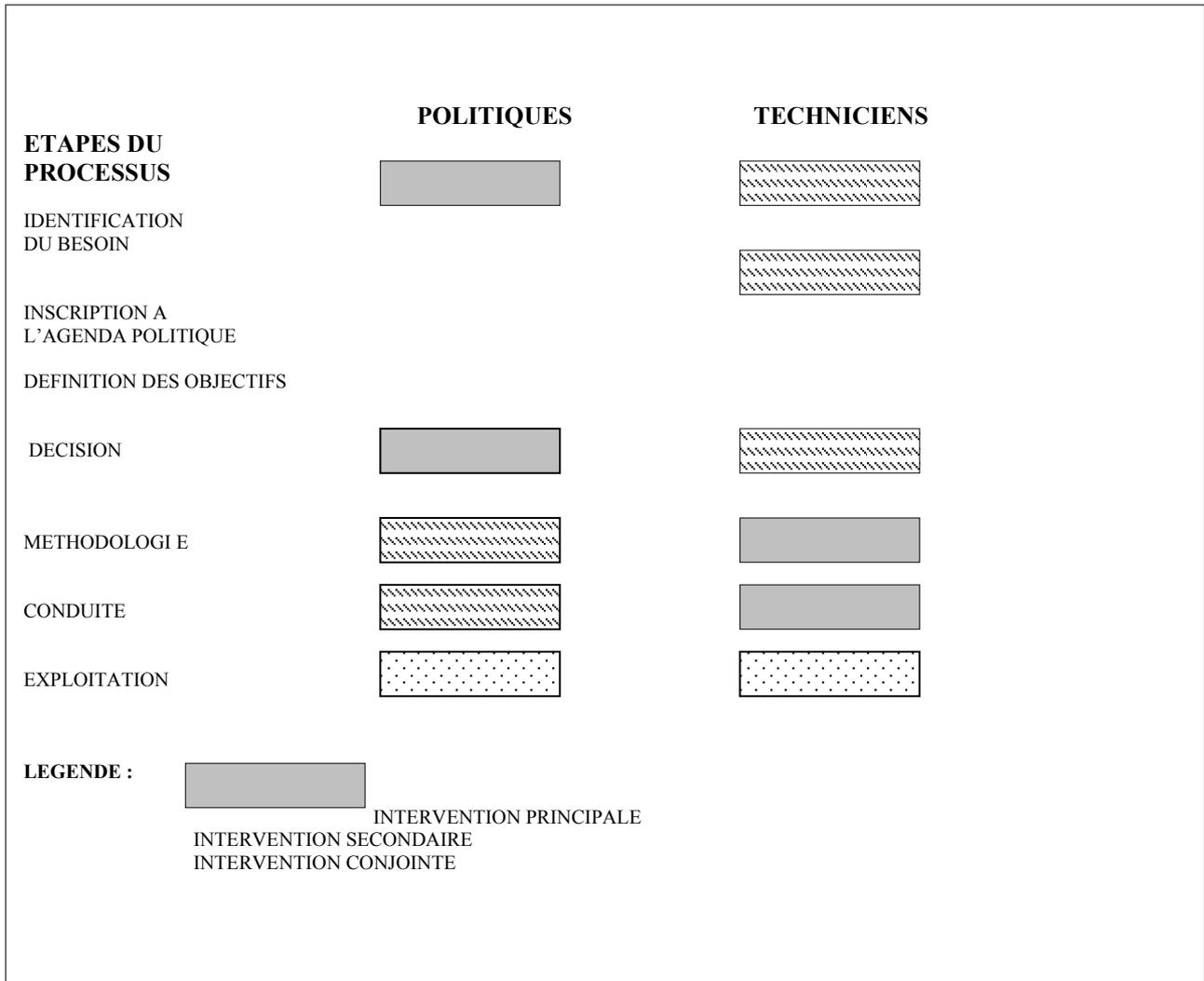
Pour significatifs que soient les facteurs de rapprochement entre politiques et techniciens à propos de l'évaluation de la performance de l'action publique, des divergences subsistent. Elles trouvent pour l'essentiel leur origine dans cette marque de fabrique des organisations publiques : le bicéphalisme. Ainsi, entre gouvernants-élus et fonctionnaires-gouvernants, est il nécessaire de repérer les éléments d'un équilibre des pouvoirs dans la « fabrication » de l'évaluation de l'action publique.

En effet, les zones de recoupement des responsabilités respectives peuvent être nombreuses entre politiques aux préoccupations gestionnaires et techniciens épris de management stratégique. Cependant, dépassant le désormais fort heureusement anachronique : « les politiques décident, les fonctionnaires exécutent », leur approche commune de la gestion globale de l'organisation est confortée par un partage pragmatique des responsabilités.

Qu'en est il à l'occasion d'une démarche d'évaluation ? Sans doute comme pour toute autre démarche induisant un processus de décision : identification des interventions respectives (souci de clarification) mais complémentarité des approches (impératif de coproduction de l'action publique entre politiques et techniciens).

Le tableau ci-après tente d'en dresser une synthèse. Il fait une distinction, dans la mise en œuvre des différentes étapes de la démarche d'évaluation, entre intervention principale et intervention secondaire des deux catégories d'acteurs, tout en situant celles de ces étapes pouvant relever d'une intervention de même niveau.

Figure 4 : interventions politique et technique dans le processus



Un examen rapide de ce tableau pourrait accréditer la thèse d'une organisation séparée en deux blocs : celui de l'identification/décision, d'une part, qui relèverait d'une responsabilité quasi exclusive des politiques, celui de la réalisation/conduite, d'autre part, réservées aux techniciens. Ainsi, deux rationalités, l'une politique, l'autre managériale se confronteraient à cette occasion.

La pratique que nous avons des organisations publiques et notamment des collectivités territoriales, nous conduit à tempérer cette approche. En fait, si la répartition des responsabilités ci avant évoquées est inhérente à tout système organisé, leur exercice révèle en fait un pragmatisme réel. Ainsi, si l'on peut effectivement dans les étapes d'un processus tel que l'évaluation repérer des intervenants principaux et des intervenants secondaires, c'est surtout de leurs échanges et de leurs débats que résulte la « bonne décision » partagée et appropriée par les deux catégories d'acteurs.

Échanges et débats facteurs de réduction des divergences tout autant que le partage pragmatique des responsabilités : c'est certainement cette réalité là qui s'expose au sein d'organisations publiques telles que les collectivités territoriales, notamment. Car l'idée d'une autorité politique descendant les marches de la hiérarchie administrative comme, d'ailleurs, celle d'une initiative managériale sans portage politique, constitue dans le domaine de l'évaluation aussi bien que dans beaucoup de domaines de la gestion publique, une condition résolue de l'échec.

CONCLUSION

Le regain récent pour l'évaluation, qui n'est pas une pratique nouvelle pour les organisations publiques, sera-t-il durable ou cèdera-t-il aux modes gestionnaires qui alimentent bien souvent les activités managériales ?

A cet égard, les dernières initiatives prises par l'État peuvent produire le meilleur comme le pire. Le meilleur est facilement perceptible : forger dans notre pays une véritable culture de l'évaluation par une pratique raisonnée et durable de la démarche dont les objectifs ne se cantonnent pas à une simple mesure des résultats mais s'élargissent à une véritable perception du « rendre compte ». Le pire n'est pas certain mais appelle à la vigilance : démobiliser les organisations par l'importation incessante de démarches d'évaluation accés sur la critique systématique, le contrôle/sanction ou visant à une réduction drastique des moyens alloués à l'action publique.

Dans un scénario du meilleur, le secteur public décentralisé déjà largement en phase et en mouvement avec les processus d'évaluation, ne peut trouver qu'avantage à promouvoir leur développement : tant les politiques que les techniciens.

Les politiques ne seront pas insensibles à un outil qui doit permettre de les situer dans la pleine responsabilité du mandat qui leur est confié par les citoyens. Ainsi, celui-ci ne peut revêtir la seule légitimité du statut d'élu...au suffrage universel et c'est bien la capacité d'agir et d'obtenir des résultats que peut ainsi valoriser l'évaluation. De même, l'inclinaison des élus pour une évaluation instrument du débat démocratique répond à une demande citoyenne.

Les techniciens, dépassant les craintes d'une remise en cause de leur expertise ou d'une évaluation intuitu personae, doivent aussi trouver dans l'avenir d'une démarche en expansion les raisons d'espérer. La conscience, qu'ils ont acquise au fur et à mesure du développement des responsabilités locales depuis la décentralisation de 1982, d'une puissance publique moins arrogante et plus modeste mais aussi plus transparente, doit faciliter leur adhésion au principe même de l'évaluation. Le constat d'une ingénierie administrative de plus en plus complexe dans un cadre institutionnel exceptionnellement mouvant, peut aussi leur permettre de voir dans « le jugement de valeur » les conditions d'une valorisation de leur savoir faire.

Ces postulats dès lors intégrés, leur partenariat dans la promotion, la conduite et l'exploitation de l'évaluation ne leur sera que plus naturel. Il ne doit pas conduire à effacer ce qui les distingue au sein des collectivités territoriales et qui fonde un système ancré sur cette double culture politique et technique. Au contraire, dans le débat de leur approche respective, complémentaire et non contradictoire, tant l'évaluation que leur propre pratique s'en trouveront bonifiées.

Ainsi, l'évaluation aura-t-elle contribué à l'amélioration de la décision mais tout aussi bien des décideurs eux-mêmes : ce sont bien là deux objectifs indissociables.

PROPOSITIONS BIBLIOGRAPHIQUES

OUVRAGES

Alecian et Foucher : « Guide du management dans le service public » Ed. les éditions d'organisation. Mai 1998.

Bartoli Annie : « Le management dans les organisations publiques » Ed. Dunod. 1997.

Deleau Michel : « Évaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisation » rapport du Commissariat Général du Plan. La documentation française. 1986.

Huteau Serge : « Le management public territorial " Ed. du Papyrus. 2006.

Nioche Jean Pierre : « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques » revue française de science politique. février 1982.

Monnier Éric : « Évaluation de l'action des pouvoirs publics » Ed. Economica. 1992.

Potier Vincent et Bencivenga Nathalie : « Évaluation des politiques locales » Ed. Le moniteur. 2005.

Rochet Claude : « Conduire l'action publique » Ed. Village mondial. 2003.

Spindler et Huron : « Le management public local » Ed. LGDJ. 1998.

Trosa Sylvie : « L'évaluation des politiques publiques » Institut de l'entreprise. 2003.

Volet Dominique et Hadjab Farid : « Guide pratique de l'évaluation des politiques publiques ». AFIGESE. 2006.

ARTICLES ET RAPPORTS

L'évaluation des politiques et des actions publiques » Rapport au Premier ministre. VIVERET Patrick. La documentation française. 1989.

Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en France.
Joël BOURDIN, Pierre ANDRE et Jean-Pierre PLANCADE. Sénat. N° 392. Juin 2004.

Décision politique et évaluation : des relations à clarifier.
Denis PAILLARD. Les cahiers du management territorial. N°18. Juillet 2004.

Rationalité politique et rationalité managériale dans les collectivités territoriales.
Emmanuel EVAH-MANGA. Les cahiers du management territorial. N°20. Juin 2005

Évaluation des politiques publiques : entre le jury populaire et l'évaluation technocratique : l'utilité d'un observatoire de l'évaluation.
Paul OHANA. Bulletin de la Société Française de l'Évaluation. 12/12/2006.

Évaluation des politiques publiques et mesure de la performance.
Ginette MONTCHO. Les cahiers du management territorial. N°24. Décembre 2006.

L'évaluation, un exercice politique exigeant.
Ludovic MEASSON. Bulletin de la Société Française de l'Évaluation. 08/11/2007.

Le pilotage stratégique au service de la performance dans les collectivités locales.
Jérôme DUPUIS. Les cahiers du management territorial. N°32. Mars 2008.