

## L'évaluation dans la modernisation de l'Etat

Jean Leca

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Leca Jean. L'évaluation dans la modernisation de l'Etat. In: Politiques et management public, vol. 11, n° 2, 1993. La modernisation de la gestion publique : les leçons de l'expérience - Actes du Cinquième Colloque International Paris - 26/27 mars 1992 (Deuxième partie) pp. 161-172;

doi : <https://doi.org/10.3406/pomap.1993.3114>

[https://www.persee.fr/doc/pomap\\_0758-1726\\_1993\\_num\\_11\\_2\\_3114](https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1993_num_11_2_3114)

---

Fichier pdf généré le 22/04/2018

## L'ÉVALUATION DANS LA MODERNISATION DE L'ÉTAT

Jean LECA \*

Je vais faire un aveu tout à fait indécent : j'avais sur cette question des idées beaucoup plus claires de l'extérieur, avant de commencer à présider le Conseil Scientifique de l'Evaluation des Politiques Publiques, que je ne les ai maintenant. C'est un aveu indécent que, j'espère, vous ne me mettez pas à charge.

Avant de commencer, je voudrais dire au Pr. Lynn que la remarque qu'il vient de faire tout à fait à la fin pourrait être faite aussi par des fonctionnaires français, c'est-à-dire que les questions de choix dans l'incertitude, d'incitations et de sanctions, de systèmes stratégiques, de la théorie principal/agent, tout cela ils y font face, beaucoup en le sachant, beaucoup sans le savoir, mais ils manquent de formation de base sur cette question et c'est un professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris qui parle en disant cela. Ceci dit, je viens à mon sujet. Vous savez que la modernisation de l'Etat est avec le développement de la démocratie les deux points d'appui du mouvement officiel en faveur de l'évaluation, qui a été lancé il y a relativement peu d'années, même si la littérature sur l'évaluation en France remonte à plus longtemps, si les préoccupations d'évaluation ont au moins une dizaine d'années d'ancienneté, sinon plus pour certaines activités, mais plus récemment, disons en gros depuis la circulaire Rocard de 1989 qui fut précédée par le rapport Deleau de 1986, les deux thèmes de base sont "modernisation" et "démocratisation". Je ne parlerai pas longuement du thème démocratisation qui est à lui seul un thème important. Je m'en débarrasserai rapidement en indiquant la relative méfiance de sociologues envers des termes tels que "transparence" : il faut, paraît-il, introduire la transparence dans la gestion publique. Puis-je me permettre de dire que si l'on introduisait un peu d'équité, ou un peu de "fairness" pour employer un terme américain, ceci ne serait déjà pas mal mais que la recherche d'une transparence des processus sociaux me paraît relever d'une sorte de pensée molle auprès de laquelle ce qu'on appelle le mythe de la volonté générale de J.J. Rousseau fait figure de pensée terriblement empirique et vérifiable. Ceci dit, il y a un rapport entre démocratie et modernisation de la gestion si l'on admet que démocratie

---

\* Conseil Scientifique de l'Evaluation. Ce texte est la transcription non réécrite d'une communication orale.

---

signifie essai d'abaissement des coûts de transaction dans la circulation de l'information et si l'on admet qu'une administration ou un appareil public est d'autant plus efficace que l'information lui remonte mieux et par conséquent le dispense de recourir à la coercition, c'est à dire s'il y a une sorte de vases communicants ou de proportionnalité inversée entre coercition et information (en gros, le plus d'information et le moins de coercition), alors à ce moment-là on peut penser qu'il y a un rapport entre modernisation et démocratie, les deux pouvant être favorisées par l'évaluation. On peut rétorquer à cela que la démocratie peut être définie comme un processus qui engendre une profonde incertitude parce qu'il est un processus où chaque acteur a une connaissance locale, c'est à dire une connaissance limitée du système et de sa place dans le système, et que ce processus de gestion dans l'incertitude aboutit à un sentiment, sinon une réalité, de gestion inefficace. Quand j'entendais le Pr. Lynn, j'entendais deux voix en même temps : d'un côté l'idée qu'une administration doit être "accountable" devant autre chose qu'elle-même et devant ce qui représente ce que sont les citoyens et, de l'autre côté, il y avait l'idée que les citoyens en question peuvent être des factions, des groupes d'intérêt et que tout ceci peut brouiller singulièrement le jeu. Je ne m'étendrai donc pas plus longtemps sur le thème de la démocratie et je dirai cependant qu'il y a un vrai problème et que peut-être l'évaluation pourrait être non pas une solution mais une manière de poser le problème. Le problème me paraît le suivant : sans faire de longs développements sur la crise de la démocratie, sur laquelle on pourrait tenir un colloque de plusieurs jours qui se concluerait par de pieuses résolutions, on peut dire cependant qu'il y a quelque chose de grave qui se passe, quels que soient nos mécanismes institutionnels, que ce soit aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, en France, ou dans les pays scandinaves, c'est que, en gros, le peuple devient de moins en moins intelligible pour ses représentants, ce qui est une question sérieuse. On sait, au moins depuis J.J. Rousseau et peut-être même avant, que, pour que la démocratie fonctionne, il faut que le peuple passe de l'état de multitude sociologique à quelque chose qui a une sorte de consistance propre : c'est le peuple de la volonté générale. Rapportons cela à des choses plus simples. Il faut, pour qu'il y ait démocratie, que le demos (le peuple) soit à la fois intelligible et susceptible d'intelligence. Or, tout se passe comme si, pour beaucoup de représentants politiques et pour beaucoup de fonctionnaires, le peuple, c'est à dire la multitude des citoyens, usagers et autres, était de moins en moins intelligible, ce qui se traduit quelquefois par la question toute simple : "mais qu'est-ce qu'ils veulent ?". Ma réponse serait de dire : ils veulent comme tout le monde le beurre et l'argent du beurre, ce sont des êtres humains. Cela prouve simplement qu'il y a une crise de l'hégémonie, une crise de la compréhension et de la construction du peuple. Inversement, pour le peuple, ses représentants paraissent de moins en moins intelligibles. Quant à son administration, selon des mots qui sont de plus en plus à la mode et de moins en moins justifiés, en vertu d'une loi française qui veut que plus quelque chose est à la mode et moins c'est vrai, l'administration est, comme chacun sait, "incompréhensible pour les usagers, pour le peuple", etc. Alors admettons ces idées que je ne partage pas, et admettons que ce soit une sorte d'état de l'opinion, quelle que soit la définition que l'on donne de l'opinion. A ce moment-là, l'une des réponses les plus classiques est ce que j'appelle l'intelligence du représentant élu. Je veux dire par là que le représentant élu se trouve devant la situation suivante : d'un côté, il faut bien qu'il agrège des

---

données, qu'il agrège des problèmes et qu'il traite ces questions en termes de problématique, en termes de volumes de ressources, de mesures (et le fonctionnaire se trouve dans la même situation). D'un autre côté, il y a ce que j'appellerai la connaissance horizontale, la connaissance épaisse, la connaissance désagrégée, c'est-à-dire la connaissance que nous avons du monde, de la vie, quand nous prenons le métro, sauf quand nous avons une voiture ou un chauffeur, mais à ce moment-là nous avons d'autres types de connaissances, c'est-à-dire des connaissances très partielles, très épaisses qui font beaucoup de signification. Le représentant élu a un moyen d'essayer de relier ces deux types de connaissances qui sont le grand problème de la démocratie. Ce moyen s'exprime par la formule suivante : "dans ma circonscription, il se passe ceci". C'est ce que j'appellerai le recours sinon au "grassroot politics" du moins le recours au "grassroot knowledge". Je fus très content de voir ce point se vérifier quand le 13 juillet 1990, en installant le Conseil Scientifique de l'Evaluation, le Président de la République déclara : "dans une région qui m'est chère, il se passe ceci". C'est-à-dire qu'à ce moment-là, il y a une sorte de mécanisme, d'alchimie, d'agrégation par lequel entre la fonction d'entrepreneur global, de gouvernant global, qui exige une sorte de connaissance elle-même agrégée, avec des relations de causalité implicites, des théories de l'action qui en général échappent au citoyen ordinaire et d'autre part la connaissance épaisse, horizontale du citoyen ordinaire, et du gouvernant aussi bien dans sa profession, dans son rôle de consommateur, d'habitant, etc, il y a cette sorte de chaînon intermédiaire qui est la connaissance locale au sens cette fois-ci de connaissance de sa circonscription : "il se passe ceci dans mon territoire".

Peut-être l'évaluation serait-elle une autre manière d'essayer de combler le fossé entre ces deux types de connaissance et c'est peut-être à cet égard qu'il y a un rapport entre la démocratisation et la modernisation de l'Etat à laquelle je consacrerai le reste de mon exposé.

Je voudrais dire que je ne définirai pas le terme de modernisation de l'Etat, je ne consacrerai pas davantage de temps au problème du management public (ce colloque est organisé par un institut dont c'est, si j'ose dire, le pain quotidien) mais j'utiliserai les conclusions du papier sur la gestion publique de P. Gibert et J.C. Thoenig car ils me paraissent bien situer les problèmes et les difficultés de la modernisation de l'Etat. Je ne ré-analyse pas leur raisonnement, leur argument et leur analyse de l'évaluation de politiques à la française, mais je voudrais rappeler les six propositions par lesquelles ils terminent leur papier. Il y a trois propositions empiriques, constatatives et trois propositions normatives. Je les rappelle :

- le corpus du management public n'est pas assez bien diffusé par les écoles administratives, surtout à travers leurs concours et leur enseignement (j'ai noté en marge : certainement vrai...),
- les dirigeants des organisations publiques, lorsqu'ils sont exposés aux principes du management public, en perçoivent mal la portée (très possible...),

- 
- une culture trop cynique ou utilitariste existe chez les dirigeants des organisations publiques, (culture qu'il faut combattre). Plus encore que le conformisme aux décrets du gouvernement et aux mots d'ordre de ses conseillers, il s'agit de ne pas laisser subsister (et ici nous allons vers le normatif) le sentiment qu'ils ne peuvent pas diriger leur organisation avec des priorités d'efficience et d'efficacité (ceci me paraît probable).

Enfin, les trois propositions normatives de recommandations (et j'ai marqué : d'accord dans les trois cas),

- une capacité autonome professionnelle et de mémoire interne aux organisations doit être développée, qui travaille sur la durée, dans la continuité et en interface directe avec le terrain aussi bien qu'avec la direction (d'accord),
- priorité mérite d'être donnée aux fonctions de diagnostic, de mise en œuvre et d'évaluation des effets sans lesquelles la modernisation de la gestion risque de n'être qu'un jeu d'étiquettes et le management n'est qu'une caverne de Platon (tout à fait d'accord),
- enfin un pouvoir stable doit exister au sommet des organisations, incompatible avec une rotation exagérément rapide de dirigeants carriéristes (je ne pourrais pas être plus d'accord que je ne le suis).

Je crois que nous avons là en une coquille de noix un certain nombre de problèmes de la modernisation de l'Etat et il faudrait se demander en quoi l'évaluation peut contribuer à y porter remède. J'ajouterai à ces problèmes quelques uns de mon cru qui me paraissent être des problèmes sérieux dans les appareils publics français :

- premier problème : des agendas décisionnels éclatés parce qu'établis sur la base d'intérêts différents à agir : que l'on prenne ces agendas superposés en termes national/local ou en termes ministère par ministère, il y a des agendas éclatés, ce qui amène quelquefois à avoir des opérations d'évaluation sur des choses qui ont déjà changé ou qui sont déjà en train de changer. Le CNRS dont j'ai fait partie pendant longtemps dans des organismes consultatifs décisionnels vient de lancer une opération d'évaluation que je trouve très bien ficelée et très astucieuse sur l'évaluation des mécanismes par lesquels le comité national évalue les chercheurs et les laboratoires. Le problème est que le comité national de la recherche scientifique a changé complètement de composition depuis l'an dernier, si bien que les questions, notamment celles qui portent sur le rapport de la composition du comité d'évaluation au processus, gouvernent celle-ci, vont être susceptibles de réponses doubles selon la séquence de temps où cela s'applique. Ceci n'est qu'un tout petit exemple en dehors du Conseil Scientifique de l'Evaluation, c'est pourquoi je me permets de le donner, mais je crois qu'on pourrait en trouver d'autres ailleurs et beaucoup plus pertinents. Ne nous étonnons pas que des projets d'évaluation sur la formation professionnelle tombent à l'eau puisqu'au même moment on fait des réformes de la formation professionnelle.

- 
- deuxième problème, dont Gibert et Thoënic ont parlé à la page 21 de leur papier : il y a des critères différents à différents niveaux de la pyramide hiérarchique.
  - troisième problème : il y a une relativement mauvaise utilisation de la mémoire incorporée dans les organisations, ce qui amène quelquefois une espèce de virus de l'amnésie et une tendance à perdre la mémoire.
  - quatrième problème : un certain nombre de mesures, je ne dirai pas la majorité, sont décidées sans que l'on se préoccupe excessivement des moyens nécessaires pour les mener à bien.
  - cinquième problème : l'appareil administratif ne joue qu'assez peu ou pas toujours un rôle de remontée de l'information et d'agrégation des problèmes.
  - sixième problème, et je m'arrête car je pourrais en citer beaucoup d'autres : il y a quelquefois, ou même souvent, une incertitude sur le volume des ressources disponibles dans le temps dans la mise en œuvre d'une action publique, ce qui peut résulter de coups d'accordéon budgétaires, de mécanismes complexes qui font que dans certains cas, en dehors des sacro-saintes ressources intouchables comme les choses qui nous font vivre (la paye des fonctionnaires, etc), il y a pour certaines mesures des incertitudes au point que l'on est amené à engager des mesures avant de savoir si on pourra les soutenir.

En quoi l'évaluation peut-elle être un instrument, non pas de réponse à ces questions car nous avons en France la manie de croire qu'il y a une réponse qui va tout résoudre (ce n'est pas parce que l'on a réussi le coup des grandes lois de 1789 et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que l'on réussit ce coup chaque fois - il y a beaucoup plus d'incrémentalisme, de choses qui se font sans que l'on sache exactement qu'on les fait et, bien que quelquefois ça ait marché, je ne crois pas toujours aux grandes mesures où l'on sent le vent qui déracine les chênes, comme disait mon maître de droit administratif Marcel Waline à propos de 89-90, et l'établissement d'une plantation nouvelle), soyons donc modestes et rappelons que l'évaluation recouvre, comme nous l'avons exposé dans le rapport annuel du Conseil Scientifique de l'Evaluation auquel je ne peux que faire allusion car il est assez gros, des pratiques nombreuses, hétérogènes, qui ont des histoires propres, des effets propres... Bref, le mot "évaluation" recouvre dans la réalité de la pratique administrative française des choses extrêmement différentes. Je voudrais quand même essayer de vous proposer une définition minimale de l'évaluation : nous l'avons proposée dans notre rapport à partir de l'analyse des pratiques françaises et étrangères et même cette définition minimale pose un problème, comme vous allez le voir. J'appelle l'évaluation, bien que ce ne soit pas la définition du décret du 22 janvier 1990, l'activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation de l'information concernant la mise en œuvre et l'impact de mesures visant à agir sur une situation sociale, ainsi que la préparation de mesures nouvelles. Il y a deux problèmes : il y a déjà un problème de "mesures visant à agir" car il y a des mesures qui agissent sans visée et un autre problème, dont je n'arrive pas à savoir si je le mets dans l'évaluation, et c'est le suivant : il y a une démarche très légitime qui cherche à

mettre à jour les raisons pour lesquelles des droits ou des intentions ne sont pas concrétisés dans la pratique par une politique ou les raisons pour lesquelles ces droits ou ces intentions sont frustrés par des pratiques contraires, actives ou passives ; à ce moment-là, le point de départ n'est pas soit un programme d'action publique, soit une politique publique, soit l'exécution d'une loi mais en quelque sorte une absence ou un manque repérés quelque part et sur les raisons desquels on peut être amené à s'interroger. Ceci est une délicate question. Elle peut, sans que j'en sois sûr, relever d'une approche évaluative mais elle ne relève probablement pas d'une approche évaluative aux termes du décret du 22 janvier 1990, qui est notre charte et qui définit ainsi l'évaluation : "rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus d'une politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés". Ceci dit, la définition que j'ai proposée me paraît recouvrir assez bien la variété des pratiques d'évaluation dans différents pays. J'insisterai cependant sur trois points :

- Premièrement, avant de se préoccuper, comme on nous y pousse, de la méthode, qui est devenue une sorte de dieu ou de nouvelle idole (comme dans l'air comique du dernier acte des Contes d'Hoffmann d'Offenbach "ce n'est pas la voix qui me manque, c'est la méthode, c'est la méthode", que je chanterais bien si cela ne risquait pas de porter atteinte à la dignité de cette séance), il faut se préoccuper de ce à quoi sert une évaluation et de ce à quoi on veut que serve une évaluation et par conséquent de la manière dont elle a été mise sur l'agenda de l'évaluation. Et il y a plusieurs fonctions de l'évaluation : juger la valeur des mesures actuelles, déterminer à quels groupes elles bénéficient directement ou indirectement, à quelles situations souhaite-t-on qu'elles servent ? Mais ce peut être aussi améliorer ou modifier les critères selon lesquels des ressources sont allouées à différents trains de mesures, ce peut être accroître l'efficacité de la gestion de ressources allouées, ce peut être aussi permettre aux différents protagonistes de l'action publique d'acquiescer une vue plus complète et plus riche de l'ensemble dans lequel ils interviennent et du rôle qu'ils y remplissent, enfin ce peut être créer ou améliorer les conditions dans lesquelles les autorités publiques sont mises à même de rendre des comptes à leurs mandants et aux citoyens. Ce sont là soit des intentions officielles, soit des intentions latentes, soit des fonctions assignées à l'évaluation qui sont diverses. Sur la base de ces fonctions diverses, je ne suis pas sûr que l'on établisse dans chacune de ces fonctions un même diagnostic, que l'on construise une théorie d'action semblable, que l'on fasse des hypothèses semblables et que par conséquent l'on doive recourir à des méthodes de collecte et de traitement de l'information semblables.

- Deuxième remarque, et à mes yeux très importante, une évaluation suppose un changement de l'angle de vision de l'action publique. Je veux dire par là que nous avons de l'action publique en général l'une des deux visions suivantes : soit les membres de l'appareil public regardent si l'action publique se déroule conformément aux règles et procédures, voire même ne frustré pas les intentions de ceux qui ont lancé l'action publique. Corrélativement, ils peuvent regarder si la cible de l'action publique a l'amabilité de bien vouloir se comporter comme les membres des appareils publics voudraient qu'elle se comporte. On peut également penser que les extérieurs à l'appareil public

---

peuvent jeter un regard sur l'appareil public. Ce sont deux angles d'attaque. Il me semble que l'évaluation suggère un troisième angle d'attaque qui n'est pas le plus évident : c'est de considérer que les rapports entre les appareils publics, leurs cibles et les intermédiaires constituent un système et que c'est de ce système qu'il convient d'analyser les performances sur la base de différents standards qui sont à fixer avec les différentes méthodes. Ceci n'est pas une chose évidente et l'on touche là un point très important de l'évaluation : elle a trois dimensions différentes, une dimension cognitive, c'est-à-dire l'observation de l'impact ou de l'effet sur un terrain (cela est développé dans le rapport), une dimension instrumentale ou praxéologique qui suppose la constitution et le développement d'un stock d'informations pertinentes pour les protagonistes de l'action publique c'est-à-dire dans le cadre du déroulement ou du changement de l'action publique, et enfin elle a une dimension normative qui suppose la prise en compte de valeurs de référence et le choix de valeurs de référence. Cette dimension normative est très difficile à faire admettre : dans certains cas et pour de bonnes raisons, ce sont les gens des sciences sociales qui la refusent et qui disent qu'il ne faut pas se préoccuper de la rhétorique de l'action publique et qu'il faut voir ce qui se passe et quels sont les impacts réels ; dans d'autres cas, ce sont les membres des appareils publics qui la refusent en disant que si l'on entre dans le normatif, l'on entre dans la politique et qu'alors là nous sommes perdus. Ceci m'amène à la troisième remarque sur la définition de l'évaluation, remarque à laquelle je tiens et dont je revendique toute la responsabilité.

- Troisième remarque : si je prends les trois dimensions, praxéologique ou instrumentale, normative et cognitive, je m'aperçois, en les mettant ensemble, que l'évaluation se situe sur un continuum qui a deux extrémités qui s'opposent : d'un côté, ce que je pourrais appeler l'aspect sciences sociales, c'est-à-dire l'analyse de politiques publiques (policy analysis) et, d'autre part, l'évaluation politique. Entre les deux, il me paraît qu'il y a l'évaluation, l'évaluation de programmes d'action publique qui intègre la dimension cognitive, c'est-à-dire la recherche de rapports, de vérifications d'hypothèses, de causalités ou de fonctionnalités, et la dimension praxéologique ou instrumentale, c'est-à-dire comment cela peut-il s'insérer dans des séquences d'actions pratiques qui ne concernent pas seulement le décideur public ou l'implémenteur public mais concernent tous les protagonistes de l'action publique. C'est pourquoi l'évaluation est très importante en France (aux Etats-Unis elle a moins d'importance à cet égard à mon avis) pour faire monter une dimension de l'action publique qui est si peu vue alors qu'elle est couramment pratiquée, si peu vue que nous n'avons pas de mot pour la désigner, c'est ce que j'appellerai implémentation, faute de mieux, à partir du terme anglais "implementation" ; évidemment on pourrait le traduire par "mise en œuvre", mais aussitôt la notion de mise en œuvre dans le système français (peut-être parce que c'est un système d'Etat fort) implique l'idée d'un mécanisme top-down et sans autonomie du niveau d'exécution, alors que l'implémentation est au contraire un mécanisme qui crée l'action publique au moins autant que la décision initiale et que les mesures prévoyant les règles du jeu, les ressources, les incitations et les sanctions. Si bien que l'évaluation regarde à ce moment-là l'action publique sous l'angle de son opérationnalité, de son opérationnalisation, du "jeu" qu'elle ouvre, et pas

---

seulement sous l'angle de sa fidélité hiérarchique à un programme d'action qui serait donné une fois pour toutes.

Il ne s'ensuit pas pour autant que l'évaluation d'une action publique se confonde avec l'évaluation politique, et là je voudrais être très insistant, même si je n'ai pas le temps de le démontrer : j'ai trouvé dix critères parmi lesquels, disons, la commande, l'intérêt, la théorie, l'objectivation, la cohérence, le standard, la collecte d'informations, la validation... il y en a un tel nombre.. qui me paraissent établir la différence entre évaluation et évaluation politique en tant que types analytiques. La commande de l'évaluation d'action publique est une commande unifiée qui vient soit de l'intérieur de l'action publique, soit de l'extérieur, soit du politique. La commande de l'évaluation politique, par définition, est au contraire multiple et conflictuelle ; le but de l'évaluation politique est, ne l'oublions pas, le processus politique, le but de l'évaluation politique dépend de sa commande et sa commande oppose des gens dont l'intérêt de base est un intérêt à gagner ou à perdre, soit des élections soit dans un processus. C'est pourquoi l'intérêt à l'évaluation d'actions publiques est un intérêt de preuves et éventuellement de contributions à une décision, et éventuellement d'entrée dans un débat. Mais l'intérêt de l'évaluation politique est de parvenir à une décision à partir d'une perspective polémique, de guerre. Il s'ensuit que la théorie dont parle l'évaluation des politiques publiques est une théorie qui cherche un minimum de précision et d'univocité, la théorie de l'évaluation politique est une théorie qui est volontairement vague et plurivoque. Que la cohérence de l'évaluation dans l'évaluation des politiques publiques est requise et qu'au contraire cette cohérence est facultative et non nécessaire pour gagner dans l'évaluation politique. Les standards de l'évaluation dans l'évaluation des politiques publiques sont choisis ou imposés mais ils doivent demeurer constants pendant l'opération d'évaluation. Au contraire, dans l'évaluation politique, ils sont choisis par chaque protagoniste et ils peuvent être changeants.

Je pourrais continuer ma petite démonstration, mais ce que je voudrais dire, (et surtout ne me comprenez pas mal : je ne dis pas du tout que l'évaluation d'une politique publique est quelque chose de merveilleux, d'argumenté, dans lequel des gens raisonnables qui ont lu Descartes et Emmanuel Kant, puis toutes les théories de sciences sociales auxquelles L. Lynn faisait allusion, se rencontrent et définissent la meilleure solution pendant que l'évaluation politique, comme chacun sait, c'est le parasitage, c'est le désordre. Je ne dis pas cela parce que ce serait une dictature autoritaire que je désapprouve et que je n'aime pas les dictateurs même dans le théorème de Kenneth Arrow et que par conséquent je ne les aime pas non plus dans la réalité), ce que je veux dire c'est que l'évaluation politique est autonome parce qu'elle obéit à d'autres intérêts, qu'elle a un autre public, qu'elle a un autre résultat visé. L'évaluation de l'action publique, elle, est simplement un élément qui, nous pouvons l'espérer, vient nourrir le débat politique mais qui n'est pas directement le débat politique.

On peut me demander pourquoi j'insiste autant sur des choses qui sont soit trop compliquées, soit trop évidentes. C'est qu'il me semble que l'un des problèmes de la modernisation de l'Etat est la grande difficulté que certains acteurs ont à distinguer entre l'évaluation de l'action publique et l'évaluation

---

politique. Certains acteurs hésitent à passer devant un Conseil Scientifique de l'Evaluation, nommé, dira-t-on, on ne sait trop par qui, en dehors du Président de la République, sur la base d'on ne sait quelles compétences. Pourquoi ? Parce qu'ils voient déjà dans cette évaluation une évaluation politique et ils pensent à très juste titre qu'une évaluation politique ne doit pas faire l'objet d'un avis sur la qualité de l'évaluation. Ils ont raison parce que la qualité d'une évaluation politique est jugée par les acteurs politiques pertinents dans le débat et non par un Conseil qui n'a d'autre légitimité que d'être composé d'individus qui ont quelques diplômes ou sont membres de quelques grands corps et d'être nommés par une autorité. En revanche, l'intervention d'un Conseil Scientifique de l'Evaluation a toute sa valeur dans une évaluation de politique publique dans la mesure où cette évaluation de politique publique est un élément qui pourra peser dans l'évaluation politique mais n'en est qu'un élément, et l'une des choses qui me paraissent graves c'est de bouger toujours entre deux éléments d'un swing, ou bien l'évaluation sera l'élément déterminant de la décision politique -ce qui me paraît idiot car c'est seulement un élément de la décision politique -ou bien l'évaluation ne sert à rien. Après tout, l'évaluation n'est-elle pas ce que tout acteur politique ou administratif doté de bon sens fait naturellement comme Monsieur Jourdain faisait de la prose, c'est-à-dire qu'il se préoccupe des conséquences de ses actes. Il me semble que ces deux positions sont de nature non seulement à faire mal comprendre l'évaluation mais aussi à retarder, au moins dans le contexte français, les progrès dans le management public parce que cela peut réduire toujours l'évaluation, soit à quelque chose d'inutile puisque le politique le fait déjà, soit à quelque chose qui va gouverner le politique -et c'est ce que j'appelle la perspective scientifique- et, comme chacun sait, toute chose qui va gouverner le politique aboutit en général à sa corruption parce que rien ne gouverne le politique : des tas de choses contraignent le politique (la démographie, l'économie internationale, etc...) mais rien ne le gouverne, ni la science, ni l'évaluation, ni quoi que ce soit, le politique n'est gouverné que par lui-même c'est-à-dire par les conflits qui se jouent pour la conquête du pouvoir politique et la faculté d'imposer plus ou moins bien des décisions dans un site.

Je terminerai par trois points concernant l'utilité de l'évaluation pour le management public et pour la gestion : premier point, l'utilité pour la gestion, deuxième point, à quelles conditions, troisième point, quelques recommandations.

1. Je dirai de façon très modeste et sans entrer dans des débats complexes que des gens plus compétents que moi en matière d'allocation et de contrôle des ressources connaissent beaucoup mieux que l'utilité de l'évaluation pour la gestion réside dans la mise à jour des processus d'implémentation et la démonstration que ces processus d'implémentation ont une autonomie et que dans cette autonomie il y a aussi des protagonistes qui appartiennent au privé - ceux qui ne sont pas des appareils publics -je préfère ce terme au terme plutôt galvaudé de société civile-.

Deuxième utilité : l'évaluation peut développer l'apprentissage de comportements et de nouvelles visions -ceci est un terme cher à Michel Crozier et à d'autres ici présents-.

---

Troisième utilité, extrêmement modeste, l'évaluation peut faciliter la communication informelle entre membres des appareils publics qui sans cela n'auraient pas de communication. Ce n'est pas très exaltant : tel document d'évaluation, dont le décideur officiel se moque éperdument -j'en ai quelques exemples- chemine cependant par l'informel et atteint quelqu'un qui va en faire son profit dans son métier parce qu'il aura réfléchi sur ce document. Ceci ne doit pas être négligé car la communication informelle peut être un élément utile de modernisation de la gestion.

2. A quelles conditions ? Je distinguerai deux choses. Ou bien l'évaluation, la demande d'évaluation ou la poussée d'évaluation vient de la périphérie, d'acteurs privés, par un groupe d'intérêts, qui viendrait, sous couvert d'évaluation, défendre un intérêt et un seul. Et pourquoi pas ? Toute évaluation part d'un intérêt, toute évaluation part d'une théorie d'action. Si elle se déroule et est menée à son terme, et si on peut l'analyser, pourquoi pas ? De ce point de vue, pourquoi des évaluations ne seraient-elles pas lancées, si elles sont bien faites -et je viendrai sur ce point particulier dans ma conclusion- par des périphéries sociales, par tel groupe écologiste par exemple, dont il est de bon ton dans mon milieu de trouver que c'est le degré zéro de la politique. Après tout, de ce degré zéro de la politique peut sortir peut-être un degré trois ou quatre de l'évaluation. En revanche, quand l'évaluation -ce qui est beaucoup le cas en France- vient d'une impulsion centrale, c'est-à-dire quand elle vient d'un gouvernement (pour le décret du 22 janvier 1990, cela vient d'un gouvernement) il faut, à ce moment-là, deux conditions pour que l'évaluation soit utile dans la modernisation de la gestion : première condition, qu'il y ait une durée de l'impulsion ; si l'impulsion s'arrête, l'évaluation retombera dans sa vitesse ordinaire (la dérive des glaciers étant irrépressible, l'évaluation continuera parce que c'est une espèce de contrainte sociale peut-être liée aux crises de régulation des sociétés occidentales) mais il y aura à ce moment-là un arrêt dans l'évaluation officielle ; la deuxième condition est qu'il faut que l'acteur qui donne l'impulsion ait une légitimité dans l'appareil d'Etat suffisante pour que l'évaluation puisse se développer sans apparaître comme une machine de guerre d'un pouvoir contre un autre ou d'un segment contre un autre segment. Voilà les conditions d'utilité de l'évaluation selon que l'évaluation a une impulsion périphérique ou une impulsion centrale.

3. J'en viens à ma conclusion, sous forme de trois recommandations que j'ai moins argumentées que Thœnig et Gibert dans leur papier.

- Première recommandation : je crois qu'il est important que l'évaluation comme méthode, comme approche et peut-être même comme culture soit intégrée dans la perspective de l'implémenteur et du décideur, qu'elle soit intégrée -ce qui pose le problème de l'acclimatation de la perspective évaluative avant même l'apprentissage des méthodes d'évaluation et de tout ce qui fait la joie de nos collègues hollandais, scandinaves, américains, québécois, c'est-à-dire les différentes vagues de l'évaluation, les différentes techniques de l'évaluation, etc-. Mais il faut d'abord que l'approche, la culture et la méthode soient intégrées dans la perspective de l'implémenteur. Je n'entre pas dans les débats entre endo-évaluation et exo-évaluation, évaluation ex ante et évaluation ex post, mais ce qui me paraît important est que l'évaluation ne soit pas considérée comme quelque chose qui s'abat de

---

temps en temps sur une action publique et qui, le reste du temps, n'est pas prise en compte dans la gestion.

Cela ne signifie pas que tout acteur de l'action publique doive agir en se demandant : que va-t-il se passer si un évaluateur s'abat sur moi ? L'évaluation n'est pas un contrôle, elle n'aboutit pas à incriminer des responsables : elle essaie de dégager des causalités et des effets de système. Mais si la perspective évaluative s'intègre dans l'action même de l'implémenteur, c'est-à-dire s'il se voit comme partie d'un système avant de se voir comme membre d'une hiérarchie ou, pire encore, comme petit pion d'une machine impersonnelle à laquelle on obéit en n'en pensant pas moins, si l'évaluation s'intègre dans cette culture, non pas comme quelque chose d'extérieur, ni comme une sorte de dédoublement de la personnalité ("je suis acteur, mais je suis aussi évaluateur"), mais si elle s'intègre comme une sorte de perspective, de regard de l'appareil public sur lui-même, alors je crois que ce serait une assez bonne chose pour le développement des techniques de management public.

- Deuxième recommandation : en parlant à titre tout à fait personnel, je crois qu'il faudrait séparer l'évaluation de la décision. C'est là que toute la distinction entre évaluation d'action publique et évaluation politique est importante. Quand je dis séparer l'évaluation de la décision, je ne veux pas du tout dire que l'évaluation doit être quelque chose de purement "flottant" sans rapport avec les séquences, avec le monde des protagonistes de l'action publique. Si c'était cela, l'évaluation serait quelque chose qui serait de l'ordre des sciences sociales ordinaires. Ce n'est pas cela ce que je veux dire. Mais ce que je veux dire, c'est que si l'évaluateur politique peut et doit être et est le décideur politique, en revanche l'évaluateur de politique publique ne doit jamais être le décideur de politique publique et surtout pas le décideur politique. Cela n'empêche pas que des individus peuvent faire le va et vient comme le fonctionnaire peut faire un va et vient (c'est paraît-il la grande plaie française regrettée par Ezra Suleiman que les fonctionnaires deviennent des hommes politiques élus, -il n'y a rien de mal à cela-), l'évaluateur ne doit pas en même temps être dans la situation d'être le décideur politique, même s'il pèse sur la décision politique par son document. Cette distinction me paraît importante pour maintenir une sorte de relation entre évaluation et évaluation politique sans cependant les confondre.

- Troisième recommandation, découlant de la seconde : il conviendrait de séparer l'évaluation de la politique au sens de "politics". Pour être précis : il y a une politique de l'évaluation, au sens de tout processus social - et l'évaluation est un processus social, qui met en présence des gens qui ont des intérêts, qui ne sont pas des purs esprits, qui ne sont pas des prêtres comme dans la bureaucratie de Hegel critiquée par Marx, et même le seraient-ils, on sait depuis un certain temps déjà qu'il y avait une politique des ordres religieux et une politique tout à fait sérieuse-. Mais il y a aussi la politique démocratique, il y a la politique partisane, il y a la politique qui relève de l'évaluation politique et l'évaluation doit en être séparée dans deux sens.

Premier sens : il faut cesser de voir l'évaluation comme un moyen d'atteindre un but politique ; par exemple, je veux bien que l'évaluation ait quelque chose

à voir avec la fin de l'Etat-providence ; on dit que (le rapport Viveret par exemple se situa dans cette perspective) l'évaluation est un moyen de développer la démocratie ; j'y suis tout à fait favorable ; mais, si l'évaluation apparaît comme simplement un élément de la politique (l'évaluation a des buts, elle est un processus qui est aussi à sa manière un processus para-politique), c'est le meilleur moyen pour l'illégitimer, pour la faire descendre du domaine où elle devrait être tenue, c'est-à-dire un élément peut-être indispensable du management de l'Etat et de la gestion publique, vers l'élément d'une politique choisie par un groupe. Alors, il y a toujours des choix, et je n'ai pas honte de dire que je suis tout à fait d'accord avec les choix qu'a faits M. MICHEL ROCARD, mais cela ne veut pas dire pour autant que l'évaluation doive être réduite à un but politique qui serait soit la fin de l'Etat-providence, soit le développement de la transparence ou autre. L'évaluation est un élément du fonctionnement des appareils publics et elle fonctionnera dans la mesure où -selon une tautologie forte- elle sera un élément du fonctionnement des appareils publics.

Enfin, le deuxième sens est qu'il faut évidemment se sortir de l'idée que l'évaluation peut être un *truc* inventé par un homme politique, histoire de faire un coup médiatique ou symbolique et d'embêter les autres, ce qui aboutit automatiquement alors à ce qu'un autre homme politique qui lui succèdera dira "ce truc-là, je le mets de côté parce que ce n'est pas ma chose" et ceci revient à quelque chose qui est extrêmement vieux : à partir du moment où une politique publique est simplement considérée comme la propriété d'un acteur politique, alors cette politique publique a toutes chances dans nos sociétés modernes de devenir hélas rapidement archaïque. Merci.