

"L'EVALUATION, UNE OBSESSION ?"

Ce corrigé n'a pas été fait dans les conditions réelles de l'épreuve. Il s'agit de donner des éléments de correction en insistant sur la méthode de dissertation. Les références ne sont données qu'à titre d'exemple et ne constituent pas un impératif.

I – Aborder le sujet en recherchant les matériaux nécessaires

1 – Définition du sujet

☞ Prendre le temps, au brouillon, de définir chaque terme du sujet et de s'interroger sur leur association.

Etymologie

Evaluer vient de l'ancien français *value*, « valeur, prix ». Jusqu'au XVII^e siècle, sens de déterminer la valeur, le prix de quelque chose.

Obsession du latin *obsession*, action d'assiéger, blocus. A pris ensuite une valeur morale en parlant d'une personne obsédée par des démons.

Définition(s)

Après l'analyse de chaque terme figurant dans l'intitulé du sujet, vous devez rechercher tous les termes clés que vous devez aborder dans la copie.

Mots clés à titre d'illustration : performance, notation, appréciation, réforme de l'Etat, management public, méthode, contrôle, transparence,...

2 – Recherche des idées

Mettez au brouillon les principales idées, puis faites un travail de tri et de hiérarchisation :

- L'évaluation s'est substituée à la notation des agents ;
- L'évaluation des politiques publiques est devenue un impératif juridique et politique ;
- L'évaluation remplace-t-elle le contrôle ?
- Les règles de performance ne sont-elles pas sources de difficultés ou d'erreurs ?
- L'évaluation est-elle une entrave de l'action ?
- La culture de la performance, en faisant de celle-ci un culte, illustre les dérives d'une obsession ;
- Qui évalue ? Avec quelles méthodes ? Quelle légitimité ?
- (...)

3 - Formulation de la problématique retenue

L'exigence accrue d'évaluation, qui trouve son explication dans l'essor des sociétés modernes démocratiques, n'est-elle pas contestable par certains de ses effets ?

4 – Rassembler les références à partir de quelques rubriques

Une bonne copie est celle qui associe à chaque idée des exemples (une statistique, un fait économique ou social) ou des références. Il faut donc passer ¼ d'heure à recenser, par thématiques se rapprochant du sujet, quelques éléments dont on prendra soin par la suite une fois le plan retenu de trier et de retenir les seuls qui soient utiles et pertinents. Si les thématiques d'actualité, de littérature ou de droit s'imposent systématiquement, veillez à certaines rubriques en fonction du sujet. Ici, il ne fallait pas faire l'impasse sur la gestion publique. Les connaissances de finances publiques pouvaient donner un avantage.

autour de l'histoire – les commissions d'économies tripartites (1933), la commission de la hache, la commission de la guillotine (1947), le groupe X-Crise dans les années 30, la commission générale du plan (« l'ardente obligation du général de Gaulle/Pierre Massé ») ;

autour du droit et des politiques publiques – la révision de la Constitution du 23 juillet 2008 : articles 24 et 47-2 de la Constitution : « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans leur évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens* » (etc) ; l'évaluation comme technique de politique publique pour analyser les résultats d'une intervention publique pour s'assurer qu'elle a atteint les objectifs assignés. Il s'agit de construire un jugement sur la valeur d'une intervention publique en se fondant sur des résultats, des impacts ou des besoins. Elle s'appuie sur des données empiriques collectées (rapport Viveret, décret de 1990, etc) ; la nouvelle gestion publique (*New Public Management*) ; la rationalisation des choix publics (RCB) ; l'introduction des études d'impact (rapport du Conseil d'Etat de 2006, loi organique de 2009) ; etc...

autour de la philosophie politique et de l'histoire des idées – l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; la Magna Carta de 1215, le Bill of Rights plus lointains témoignent des exigences du corps social vis à vis du souverain « qui ne peut pas tout faire et qui doit rendre compte, sinon rendre des comptes » ; l'essor du culte de la performance (Alain Erhenberg, 1991) ; l'utilitarisme, le conséquentialisme ;

autour de l'actualité – la création de la modernisation de l'action publique (MAP) succédant à la révision générale des politiques publiques (RGPP) ; l'évolution des règles de notation et d'évaluation des agents publics ; les agences de notation financière.

II – Plan sommaire proposé à titre de suggestion

Introduction

[accroche]¹ La révision de la Constitution en juillet 2008 a introduit l'exigence d'évaluation des politiques publiques par le Parlement (article 24). La rédaction de l'article 47-2 nouveau de la Constitution parachève ainsi un processus qui vise à améliorer l'efficacité de l'action publique. Cet objectif n'est pas sans rappeler les exigences qui pèsent dans le domaine privé, notamment dans le secteur concurrentiel. L'évaluation est donc devenue une obligation

¹ Il s'agit d'éviter une réponse trop précoce, une affirmation abrupte.

juridique et politique forte, encore faut-il qu'elle le soit effectivement ce qui suppose de pouvoir aussi en préciser les contours.

[définition des termes du sujet] L'évaluation est le fait de pouvoir porter une appréciation sur une action menée. Elle peut reposer sur des contours objectifs ou subjectifs. Elle est liée à l'action – évaluer une situation de crise avant de prendre une décision par exemple – mais s'en distingue parfois dans le temps – une évaluation *ex ante* ou *ex post* d'une politique par exemple. Elle peut reposer sur une méthode, l'audit externe ou interne qui conduit à l'expression d'une opinion, ou sur un jugement personnel. Elle est enfin individuelle ou collective. Ces différentes manifestations sont la manifestation du recours à l'évaluation dans les sociétés modernes. Pour autant, ce recours croissant, sinon systématique, ne traduit-il pas un culte excessif de l'évaluation ? **[on rappelle l'intitulé du sujet et on pose la problématique retenue]**

[annonce de plan] Utile, l'évaluation est devenue une obligation pour la conduite des actions humaines (I). Erigée en culte, l'évaluation peut entraîner des dérives justifiant d'encadrer le recours à celle-ci (II).

I – L'évaluation est devenue une obligation

Au fur et à mesure du progrès technique, de l'émergence de l'individu et de la démocratisation des sociétés, l'évaluation constitue un moyen varié qui s'est avéré indispensable en prenant différentes formes. D'utile, elle est devenue une obligation **[recours possible au chapeau]**.

A – L'utilité de l'évaluation dans les sociétés modernes

[choix d'un titre simple facilitant la compréhension du jury : ici, on insiste sur les caractéristiques des sociétés modernes autour du concept d'utilitarisme]

L'évaluation s'est imposée dans les sociétés modernes tant au niveau individuel que collectif **[annonce rapide de l'argumentation : utile à la condition d'être rapide]**.

Individuellement, l'évaluation s'est développée au fur et à mesure que l'individu moderne prenait une place accrue dans la société. Annoncée par Alexis de Tocqueville dans *La Démocratie en Amérique* (1835 et 1840²), l'individualisation a eu pour effet de valoriser l'action menée par l'individu. Dès lors qu'il est égal à chaque autre individu, il est appelé paradoxalement à se surpasser, mené par sa "*passion de l'égalité*" qui le pousse dans une société libérale à se dépasser. Le regard porté sur autrui change. Il n'est plus entravé par les traditions. L'environnement concurrentiel contribue surtout à façonner « *un individu-trajectoire* » qui recherche une réussite sociale (Alain Ehrenberg dans *Le culte de la performance*, paru en 1991). L'individu a d'autant besoin de se comparer aux autres que l'évaluation de sa place dans la société répond finalement au principe de l'utilitarisme. Cette doctrine éthique prescrit d'agir, ou de ne pas agir, de manière à maximiser le bien-être. Pour certains auteurs, ce courant s'inscrit dans le prolongement du conséquentialisme, théorie évaluant une action uniquement en fonction des conséquences escomptées. Ce courant de pensée, qui trouve ses fondements dans la théorie économique, insiste sur l'action rationnelle et la nécessité de porter un regard critique, objectif. L'utilitarisme donne ainsi un fondement à l'idée de l'évaluation. Ce courant utilitariste trouve également sa place au plan collectif.

² L'ouvrage comprend deux livres publiés l'un en 1835 l'autre en 1840.

L'évaluation s'impose collectivement pour plusieurs raisons. D'abord, dans des sociétés contemporaines démocratiques, l'évaluation s'impose naturellement comme une modalité d'appréciation de l'action politique. Le vote, dont la forme évolue au gré de la maturation des sociétés (le vote censitaire exprime ainsi l'idée que le vote ne peut être confié qu'à certaines catégories de personnes capables d'avoir le discernement pertinent), est l'expression de cette évaluation. Les autres sociétés de type totalitaire ne permettent pas une telle évaluation. C'est au demeurant l'un des rôles du Parlement dans la société moderne d'être en mesure d'évaluer l'action du pouvoir exécutif. La séparation des pouvoirs, formulée par Montesquieu, répond bien à cette logique de répartition des rôles. Le baron Louis, qui fut à cinq reprises ministre des finances sous les deux Restaurations et la Monarchie de Juillet, avait par exemple rappelé le rôle respectif des uns et des autres dans la gestion des finances publiques en formulant la règle dite des quatre temps alternés.

Utile au bon fonctionnement démocratique des sociétés contemporaines, l'évaluation accompagne l'individu moderne dans sa conquête de sa place au centre de la société. Le développement des sociétés modernes va accentuer ce trait en rendant l'évaluation obligatoire **[possibilité d'une mini transition mais ce n'est pas une obligation]**.

B – L'évaluation devenue obligatoire

L'évaluation a changé de nature avec la société moderne. Indispensable pour maîtriser les enjeux de la modernité, elle est liée à l'exigence de transparence **[veillez à utiliser des concepts clés comme ici par exemple la transparence]**.

La modernité est source de nouveaux enjeux de société. Elle a eu pour effet de rendre plus complexe la lisibilité des actions et des politiques publiques. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles l'évaluation des politiques publiques est apparue dans les années 60 aux Etats-Unis. Certaines politiques devaient être révisées au moment du projet de Grande Société de Lyndon B. Johnson comme par exemple en matière d'accès aux droits sociaux ou en termes de scolarité. La société du risque naît du développement de la Technique et des difficultés pour en maîtriser les effets. Les catastrophes industrielles comme Bhopal (1984) ou AZF (2001) témoignent de la nécessité d'évaluer les risques préalablement. C'est notamment l'objet de la législation de 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) prévoyant par exemple une procédure préalable d'analyse de risques et de consultation extérieure. Elle s'utilise aussi en cas de prévention de pollutions. Les pouvoirs publics doivent procéder à une évaluation *ex ante* d'un site afin de pouvoir en estimer objectivement la portée des dégâts en cas de dommage. Ces procédures s'accompagnent d'une exigence de publicité de la procédure à l'image des enquêtes publiques introduites en droit français en 1983 (loi Bouchardeau du 12 juillet 1983).

L'exigence de transparence est apparue dans le prolongement de la société démocratique. Elle figure notamment à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Tout citoyen est en droit de demander des comptes à la société et les agents publics. Ce principe fondamental est à l'origine de l'essor de la Cour des comptes et des autres juridictions financières. Le rapport public annuel de la Cour des comptes illustre cette possibilité donnée aux citoyens et aux médias de s'emparer d'un sujet de politique publique. La transparence s'est imposée avec le rôle accru des médias et notamment l'émergence de la télévision analysée par Karl Popper ou Pierre Bourdieu. De même, le gouvernement a désormais l'obligation, depuis 2009, d'introduire une étude d'impact à tout projet de loi. Cette exigence va de pair avec la confiance, valeur indispensable au développement du capitalisme

comme l'a démontré Alain Peyrefitte et son concept d'éthos de confiance dans *La société de confiance* (1995). Par exemple, le recours aux écritures comptables et l'évaluation par un expert extérieur et indépendant, le commissaire aux comptes, est une obligation en fonction des masses financières ou des activités menées. Cette évaluation contribue à rassurer aussi bien les membres du conseil d'administration que les actionnaires.

Transition – Les sociétés modernes sont confrontées à ce vertige de la transparence qui repose sur un recours systématique de l'évaluation. Cette tendance n'est pas sans risques.

II – Au risque d'être une obsession, l'évaluation s'avère efficace sous certaines conditions.

L'évaluation comme fin en soi constitue une source de dangers tant pour l'individu que pour la société. Son recours, indispensable dans une société moderne, doit être maîtrisé. L'évaluation doit rester un moyen mis à disposition des décideurs légitimes.

A – L'évaluation, un risque d'obsession

L'évaluation systématique présente plusieurs difficultés.

Le recours à l'évaluation systématique peut entraver l'action. L'introduction du principe de précaution ou certaines jurisprudences en matière pénale ont pu inquiéter des décideurs, notamment les élus, de voir leurs responsabilités engagées par défaut de prudence ou de non respect de procédures. La capacité d'agir peut donc être remise en cause s'il faut la conditionner par une évaluation. Celle-ci peut entraîner des retards dans le lancement d'un chantier ou d'une politique avec des contentieux ou des manifestations. L'exemple de projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes en Loire-Atlantique en est une illustration. Sous la III^e République, les commissions des finances furent à l'origine de nombreuses crises gouvernementales. C'est en réaction à cette fragilité institutionnelle, symbole de paralysie de l'action gouvernementale, que la V^e République donna lieu à un pouvoir exécutif fort. De nombreuses aventures humaines n'auraient pu se réaliser avec de telles contraintes.

Le recours à l'évaluation modifie les relations de pouvoir dans une société caractérisée par « *L'ère des managers* » (*The Managerial revolution. What is happening to the world*) paru en 1941 (traduit en français sous le titre *L'ère des organisateurs* en 1947 avec une préface de Léon Blum). Cet essai a au demeurant fortement influencé Georges Orwell et son roman *1984* dans la dénonciation de la bureaucratisation des sociétés modernes. Il préfigure également l'idée de technostructure développée par John Kenneth Galbraith dans *Le nouvel état industriel* (1961). Les sociétés modernes, avec le développement de la Technique, ont vu émerger les experts qui se sont substitués aux décideurs habituels. Ne se limitant pas au rôle de consultants, de techniciens, ils ont imposé leurs points de vue alors que l'évaluation était jusqu'à présent assurée par des organes qui avaient une place logique : une commission des finances au Parlement, un conseil de surveillance d'une société, un conseil d'administration, etc. Avec ces nouveaux experts, l'environnement institutionnel des décideurs et les critères de décision changent. Ils deviennent exclusivement rationnels au risque selon l'analyse critique de la société industrielle d'Ivan Illich de devenir « contre-productifs ».

Si le développement de la nouvelle gestion publique, introduite par les pratiques anglo-saxonnes, est désormais accepté par l'administration française, les techniques auxquelles elle a recours ne sont pas sans susciter des désaccords.

L'un des principaux reproches adressés à ces techniques, qui ont donné lieu à des manifestations violentes (Argentine par exemple) ou à des débats polémiques (les notations des agences financières), est l'absence de légitimité. Une évaluation ne serait être seulement une technique de management public. La « troika » imposée par la Commission européenne et le Fonds Monétaire international (FMI) à la Grèce au moment de la crise des dettes souveraines en est une illustration.

B – Les conditions d'une mise en œuvre réussie de l'évaluation

L'évaluation est indispensable dans une société moderne. Plusieurs conditions peuvent être avancées pour en justifier le recours sans s'exposer aux éventuels inconvénients.

L'évaluation doit constituer un moyen et non une fin. Dans le domaine écologique, l'exemple du développement durable, énoncé à l'occasion du rapport Brundtland en 1987, s'inspire en partie de l'idée d'une évaluation des avantages et inconvénients du progrès. Ces derniers peuvent exister mais doivent être mis en rapport avec les avantages attendus pour justifier de poursuivre une voie de progrès qui aurait des effets sur l'environnement par exemple. En droit public, le Conseil d'Etat avait formulé dans les années 70 la théorie du bilan avantages inconvénient. Par l'arrêt dit « Ville nouvelle est », la haute juridiction a précisé les contours du contrôle de l'utilité publique d'une opération. Traditionnellement, le juge administratif vérifiait si l'opération présentait en elle-même une utilité publique sans tenir compte de l'implantation du projet ni s'attacher à ses inconvénients. Cette jurisprudence avait conduit à un affaiblissement du contrôle du juge à laquelle met fin l'arrêt de 1971. Ces différents exemples montrent que l'évaluation constitue un moyen indispensable pour pouvoir avancer dès lors qu'elle est utilisée comme un moyen, qu'il soit technique, juridique ou autre.

L'évaluation ne doit pas se substituer à l'action. C'est au demeurant le principe même d'une évaluation réussie qui est menée pour s'assurer de l'utilité d'une politique publique. S'appuyant sur des critères de performance, des objectifs et des indicateurs, l'évaluation associe les bénéficiaires ou les publics concernés par une évaluation. Cette démarche s'impose aujourd'hui puisque dans un contexte de réduction de dépenses publiques, à l'image par exemple des conseils stratégiques pour la dépense publique instaurés par le président de la République, il est nécessaire de remettre en cause certaines actions et non pas seulement de les réduire en termes de moyens affectés. L'évaluation, de technique devient un sujet politique – quelle société avec quels moyens ? - tout en restant soumise au politique. L'expert y est indispensable mais il ne décide pas à la place du politique. Dans le domaine du contrôle, l'évaluation vient substituer à l'idée de sanction cette d'une appréciation. L'évaluation renvoie à une technique d'audit mais en évitant de juger ou de sanctionner par exemple le responsable d'une politique. Or, le recours accru à cette évaluation peut se traduire par un moindre recours au contrôle classique qui peut conduire, en cas d'irrespect des règles, à prendre une sanction. En d'autres termes, l'évaluation, comme technique, ne doit pas conduire à une remise en cause des figures de l'autorité.

Conclusion

[La conclusion est détachée du développement] L'évaluation s'est imposée dans l'évolution d'une société davantage rationalisée, prenant en compte l'utilité des actions menées. Cette culture de l'évaluation vise l'ensemble des domaines. Incontournable, elle peut constituer une dérive pour les sociétés humaines.

[Ouverture] L'évaluation constitue une nouvelle opportunité pour les citoyens dès lors qu'ils sont associés à ce mode de gouvernance. L'émergence de la société civile et des nouveaux moyens de communication sont susceptibles de favoriser cet élan.