

■ L E S A M I S D E ■  
**l'École de Paris**

<http://www.ecole.org>

**Séminaire Entrepreneurs  
Villes et Territoires**

organisé avec le soutien de l'Institut CDC pour la recherche, de la Caisse des dépôts et consignations et du ministère de l'Industrie et grâce aux parrains de l'École de Paris

Air France  
Algoé<sup>2</sup>  
Alstom  
ANRT  
Areva<sup>2</sup>  
Cabinet Regimbeau<sup>1</sup>  
Caisse des Dépôts et Consignations  
CEA  
Chaire "management de l'innovation"  
de l'École polytechnique  
Chambre de Commerce  
et d'Industrie de Paris  
CNRS  
Conseil Supérieur de l'Ordre  
des Experts Comptables  
Danone  
Deloitte  
École des mines de Paris  
EDF  
Entreprise & Personnel  
ESCP-EAP  
Fondation Charles Léopold Mayer  
pour le Progrès de l'Homme  
France Télécom  
FVA Management  
Roger Godino  
Groupe ESSEC  
HRA Pharma  
IDRH  
IdVectoR<sup>1</sup>  
La Poste  
Lafarge  
Ministère de l'Industrie,  
direction générale des Entreprises  
Paris-Ile de France Capitale Economique  
PSA Peugeot Citroën  
Reims Management School  
Renault  
Saint-Gobain  
Schneider Electric Industries  
SNCF<sup>1</sup>  
Thales  
Total  
Ylios

<sup>1</sup> pour le séminaire  
Ressources Technologiques et Innovation  
<sup>2</sup> pour le séminaire Vie des Affaires

(liste au 1<sup>er</sup> février 2009)

**L'ÉVALUATION DANS LE NOUVEAU  
MANAGEMENT PUBLIC EN FRANCE :  
SORTIR DE LA CONFUSION**

par

**Maurice BASLÉ**

Économiste, professeur des universités  
Université de Rennes 1 – chaire Jean Monnet, CREM CNRS

Séance du 7 janvier 2009

Compte rendu rédigé par Loïc Vieillard-Baron

**En bref**

La création récente d'un secrétariat d'État à l'évaluation a pu montrer symboliquement et transitoirement la place que tient dorénavant cette pratique dans le management des politiques publiques. Cependant, son institutionnalisation en France pose problème, et elle souffre de multiples handicaps : confusion avec le contrôle ou l'inspection, absence de cohérence méthodologique, résultats souvent peu opérationnels, réticence des commanditaires à l'utiliser pour alimenter le débat public. Il devient nécessaire d'émanciper les activités évaluatives des anciens métiers et de créer un métier de référence qui ferait converger les pratiques. Selon Maurice Baslé, c'est le segment des métiers du suivi/évaluation et le couplage du management stratégique et du management des activités qui sont la voie de l'avenir. Cela implique une nouvelle vision des rapports entre gouvernants, managers publics, élus et citoyens au sujet de l'information sur les politiques publiques et leur mise en débat.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.  
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

## EXPOSÉ de Maurice BASLÉ

Au cours de ma carrière, j'ai été confronté à la question de l'évaluation des politiques publiques sous de multiples angles. Ainsi, étant issu du domaine des politiques économiques publiques, j'ai supervisé les appels d'offres pour l'évaluation obligatoire des CPER (Contrat de plan État-Région) lancés par la préfecture de Bretagne ou par le conseil régional entre 1994 et 2004. J'ai également suivi, à la direction générale de la recherche de la Commission européenne, des programmes du 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> PCRD (Programme cadre de recherche et développement) en particulier, les bourses Marie Curie. Toujours pour la Commission européenne, j'ai travaillé en tant qu'expert sur des évaluations ex post des politiques régionales 1993-1999 et sur des évaluations ex ante visant à allouer correctement les fonds des programmes 2007-2013. Mon laboratoire ayant été membre des équipes qui ont répondu aux appels d'offres pour l'évaluation des politiques publiques régionales, j'ai aussi été confronté à l'évaluation en tant que prestataire.

J'ai contribué à la création de la European Evaluation Society (1994), à celle de la Société française d'évaluation (1999) dont j'ai été le premier président. Depuis mars 2008, je suis le président de l'instance nationale d'évaluation des programmes État-Région, qui est basé sur une convention entre la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) et l'ARF (Association des régions de France).

Enfin, je dirige un master mention "Économie et gestion publique" qui est référencé parmi les masters de *monitoring and evaluation* (la terminologie française étant le suivi/évaluation) au dernier congrès à Lisbonne de la Société européenne d'évaluation, et ceci pour la spécialité "conseil en évaluation et analyse financière publique territoriale".

Cette expérience variée m'a permis de forger un diagnostic de l'état français de l'évaluation des politiques publiques (tant côté institutionnalisation insuffisante que côté qualité croissante et autonomisation de la profession) et une vision de ce vers quoi elle devrait aller. Je l'ai formalisée dans un livre<sup>1</sup> dont je vais reprendre ici quelques messages clés qui pourront paraître presque provocateurs à certains, mais qui méritent le débat : le développement confus et en tous sens des institutions de l'évaluation, la nécessité de structurer davantage ce métier dans la direction du suivi/évaluation et en l'appuyant sur un nouveau management public (plus stratégique), les difficultés de la mise en place des activités et des métiers managériaux publics en France. Enfin, je finirai en expliquant concrètement la démarche de mise en œuvre de cet outil.

### L'omniprésence confuse de l'évaluation

Durant la campagne de l'élection présidentielle de 2007, au second tour, les deux candidats ont insisté sur la nécessité d'évaluer les performances des politiques publiques. Un an après son élection, le nouveau président de la République a créé un secrétariat d'État à l'évaluation. Ces deux éléments manifestent symboliquement la montée en puissance de ce thème au cours des dernières années. De fait, l'évaluation est partout, menée par une multiplicité d'acteurs qui n'ont pas les mêmes références sur le sujet. Il en résulte une dépense d'énergie considérable et une grande confusion.

#### *Une omniprésence énergétivore*

Actuellement, n'importe quel programme public fait l'objet d'une évaluation, et même souvent de plusieurs, pour étudier sa pertinence. À titre d'exemple, dans le cadre de mes activités universitaires de directeur de master, je dois répondre à quatre d'entre elles

---

<sup>1</sup>Maurice Baslé, *Économie, conseil et gestion publique : suivi et évaluation des politiques publiques et de programmes* (Economica, 2008).

quasiment en même temps. L'une est menée par le CNRS (Centre national de la recherche scientifique) qui évalue les chercheurs/enseignants, l'autre par le conseil scientifique de mon université, la troisième par le ministère de l'Enseignement supérieur, la quatrième par l'Agence indépendante d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. On peut avoir en plus les visites de l'Inspection générale des universités et de l'Inspection générale des finances. Bref, nous sommes envahis d'auditeurs/évaluateurs.

Comme chaque évaluateur a ses propres exigences en termes d'informations en fonction de ses objectifs, le personnel de l'université doit donc faire à chaque fois un travail spécifique de recherche et de rassemblement des données. De plus, comme les universités n'ont pas un service de suivi de ce qui se passe chez elles, elles ne peuvent fournir ces éléments facilement. La débauche d'évaluation d'un côté et l'absence de structure de suivi de l'autre débouchent donc sur une énorme dépense de temps et d'efforts, pour peu d'effets.

### *Une multiplicité d'acteurs sans cohérence*

En France, de nombreuses personnes estiment qu'elles font de l'évaluation. En fait, toutes celles qui travaillent dans le domaine du contrôle, de l'inspection, de l'audit, du jugement, voire de l'observation du terrain comme en font les chercheurs en sociologie des organisations ou en sciences politiques, considèrent qu'elles sont peu ou prou des praticiennes de l'évaluation. Et, quand il y a une demande interne ou externe d'évaluation, chacun y répond à sa manière avec les outils intellectuels propres à son métier d'origine, si bien que chacun appelle évaluation ce qu'il fait, mais sans se référer à un concept extérieur et commun.

### **De l'évaluation au suivi/évaluation**

Pour améliorer la performance de l'évaluation, il convient, selon nous et aux dires des communautés internationales des évaluateurs, de bien repérer où se situe sa véritable valeur ajoutée. Pour cela, je propose de partir d'une remarque d'ordre philosophique qui rejoint un constat que toute personne connaissant ce domaine peut facilement faire : lorsque l'on observe une réalité aussi vaste, aussi multidimensionnelle et faisant intervenir d'aussi nombreux acteurs et enjeux que sont à peu près toutes les politiques publiques, le résultat d'une évaluation d'impact synthétique des politiques publiques n'est jamais du registre de la vérité certaine. À tout le moins, il manque de toute manière beaucoup d'informations pour y aboutir parce que l'on n'a ni les moyens ni le temps de faire les approfondissements nécessaires.

Ainsi, je me souviens d'une doctorante qui, en 1994, cherchait à évaluer si une politique d'aide publique européenne en direction d'entreprises était efficace, la question sous-jacente étant de savoir s'il fallait reconduire ces aides. Pour cela, elle a cherché à comparer, en se servant des données de la direction régionale de l'INSEE (Institut national des statistiques et des études économiques), les performances des entreprises aidées avec celles des entreprises éligibles comparables qui ne l'avaient pas été. Au bout de trois ans de recherche, elle n'a pu exhiber qu'une conclusion assez imprécise : les entreprises aidées survivent à peu près aussi bien que les autres. Tous les membres du jury se sont sentis frustrés. Mais nous avons bien compris que cette conclusion était la seule qui pouvait être tirée à partir des matériaux existants et dont le résultat était reproductible par un autre évaluateur. Pour aboutir à un résultat plus pointu, il aurait fallu que la doctorante travaille en croisant des résultats et utilise aussi des données qualitatives. C'était d'ailleurs une conclusion, à savoir que pour obtenir plus de résultats sur un tel sujet, il aurait fallu un cahier des charges considérable.

Des exemples équivalents sont nombreux chez les chercheurs et chez les consultants : beaucoup de missions obligatoires d'évaluation, qui mobilisent des consultants pendant dix-huit mois, et entraînent un ou deux colloques ou séminaires pour en discuter et faire partager les résultats, se concluent souvent par des remarques comme : « *Ah ! si on avait su, on n'aurait pas écrit le cahier des charges de la mission ainsi* » ; et la dernière phrase des rapports est souvent du type : « *La prochaine fois, on fera mieux.* » Ces rapports ont le mérite de l'honnêteté intellectuelle.

Par rapport au besoin réel, il se produit aussi souvent un autre type de décalage issu du fait que l'évaluation arrive longtemps après la fin du programme évalué. Les commanditaires du programme initial font souvent remarquer qu'ils auraient aimé avoir les apports de l'évaluation au cours même de la réalisation du projet, et non pas après, car cela leur aurait donné, en dépit des faiblesses évoquées ci-dessus de ce genre d'études, des observations utiles pour la gouvernance du projet, ne serait-ce qu'en leur permettant de prendre du recul et d'alimenter de nouvelles réflexions.

En vérité, ces commanditaires expriment le besoin de ce que les spécialistes appellent le suivi/évaluation, c'est-à-dire le besoin d'appréhender un projet au fur et à mesure de sa réalisation, et de disposer quasiment en continu de la documentation de suivi opérationnel et budgétaire donnant un minimum de connaissance de ce qui se passe réellement.

Au final, le suivi/évaluation me semble être l'usage de l'évaluation qui correspond d'une part à ce qu'on peut attendre raisonnablement d'un travail évaluatif – un apport d'information pour aider à connaître ce qui se passe et poser les bonnes questions évaluatives, et non une connaissance rigoureuse sur laquelle on pourrait fonder une production ultérieure –, et d'autre part à un usage opérationnel utile en termes de management du projet, la recherche de la performance supposant d'articuler pilotage stratégique et suivi permanent de l'exécution des politiques publiques.

Le suivi/évaluation est, de plus, une pratique qui permettrait de répondre à la demande citoyenne de démocratie participative, en donnant les moyens documentaires et utiles pour animer le débat public au moment où il est demandé, c'est-à-dire pendant la réalisation d'un projet, et non pas après !

### **Pour une mise en place du concept de suivi/évaluation**

Ce concept mériterait donc d'être adopté par les institutions publiques commanditaires ainsi que par les praticiens. Pour aller dans cette direction, il faudrait d'un côté développer un véritable corps de métier, et de l'autre rapprocher, au sein des commanditaires publics, les dimensions de pilotage stratégique et de management opérationnel.

#### *Vers un corps de métier*

Actuellement, le métier du suivi/évaluation ne bénéficie (en dehors de mon université de Rennes 1 en France) ni d'une reconnaissance institutionnelle claire – par exemple par le biais d'une chaire d'enseignement au sein de l'ENSAE (École nationale de la statistique et de l'administration économique) –, ni d'un corpus de savoirs, de normes de pratiques, ou d'une déontologie qui fassent référence.

À cet égard, je souligne que l'organisation administrative française et celle de son enseignement supérieur sont très en retard sur les grandes organisations internationales ou sur celles des États anglo-saxons. Ainsi, la Banque mondiale a choisi, il y a déjà longtemps, d'identifier structurellement un groupe chargé de ce travail (appelé *Independance Evaluation Group*), et elle l'a sorti de la structure centrale de manière à lui assurer une certaine indépendance. À la Commission européenne, dans chaque direction générale, il y a un centre d'évaluation. Ce centre est autonome, son seul censeur est la Cour des comptes européenne qui vérifie si les fonds consacrés au *monitoring evaluation* sont bien utilisés.

En France, on peut cependant relever quelques avancées. Ainsi, le répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME), publié et disponible sur l'internet depuis novembre 2006, a identifié un corps de métier autour de l'évaluation, incluant le suivi.

## *Rapprocher le politique et l'opérationnel*

Dans notre pays, le management des organisations publiques est fortement divisé en deux parties : celle des volontés qui dépend du monde politique, et celle de la gestion effective qui dépend des cadres de l'Administration publique. D'un côté, il y a les élus (législatifs, exécutifs) qui présentent des objectifs, mais qui sont en fait plutôt des valeurs lointaines comme, par exemple : la région "X" doit devenir la première en environnement, doit faire rayonner ceci ou cela. De l'autre, il y a les directeurs de service qui s'attachent à respecter les impératifs concrets du service public dont ils ont la charge comme, par exemple, véhiculer chaque matin trente mille élèves. Dans la plupart des cas, ces deux espaces qui ont des logiques et des références propres s'interpénètrent peu. Comme le suivi/évaluation prend théoriquement et pratiquement son sens à la jonction de ces deux espaces, en confrontant le pilotage stratégique avec la réalité effective pour permettre un ajustement permanent, il ne trouve pas sa place.

Sur ce plan aussi, on constate néanmoins quelques avancées. Au cours des dernières années, certaines collectivités, comme le conseil régional Rhône-Alpes ou le conseil général du Finistère, ayant perçu cette disjonction et la perte d'énergie qui en résulte, essaient de mieux coupler le management stratégique et le management des activités. Quand c'est le cas, elles font volontiers appel au suivi/évaluation.

### **La démarche de mise en œuvre**

Concrètement, la mise en œuvre d'un *monitoring evaluation* est plus facile si le management public est bien en place. On s'appuie sur trois outils : l'arbre des objectifs (*mapping* stratégique), le sociogramme des acteurs, le diagramme logique d'impact ou "logigramme".

#### *L'arbre des objectifs*

Ce premier outil a pour objet de traduire dans des objectifs bien hiérarchisés la vision et le sens qui guident l'action politique. Par exemple, supposons un territoire confronté à une population vieillissante et en déclin démographique : un objectif stratégique sera alors peut-être de rendre le territoire attractif en favorisant les conditions d'accueil de nouveaux habitants, un objectif intermédiaire sera de rendre le territoire constructible, et un objectif opérationnel sera d'équiper et d'assainir certaines zones constructibles.

#### *Le sociogramme des acteurs*

Ce second outil cherche simplement à cartographier les acteurs qui joueront un rôle dans la réalisation des objectifs, dans la mise en œuvre et dans l'utilisation du service public et à clarifier leurs interdépendances de manière à les faire entrer dans la même démarche de suivi/évaluation ; cela favorisera les ajustements à faire entre les intentions d'action (objectifs opérationnels) et les réalisations effectives, et ceci permettra d'identifier les porteurs d'intérêt qui sont en même temps souvent des sources d'information et des créateurs de connaissances sur les programmes.

#### *Le diagramme logique d'impact ou "logigramme"*

Après avoir identifié clairement les objectifs et les acteurs, le logigramme a pour but de mettre en évidence la série d'actions qui permet en théorie de passer de l'objectif opérationnel à sa satisfaction, d'identifier les relations de cause à effet reliant les actions, les réalisations et les impacts, ainsi que de poser les indicateurs qui permettront de mesurer les réalisations et leurs impacts réels.

Ainsi, une fois que le logigramme est construit, on peut y confronter ce qui se passe sur le terrain, et aboutir à ce que l'on peut proprement appeler une évaluation des résultats en termes de cohérence dans la mise en œuvre, d'efficacité, d'effets ou d'impacts et d'efficience. Conformément à la théorie, elle donnera en retour les moyens de réajuster certaines actions qui n'iraient pas vers les objectifs, ou bien, le cas échéant, de changer un objectif qui ne paraîtrait plus pertinent compte tenu d'éléments nouveaux mis en évidence par les actions.

## DÉBAT

**Un intervenant :** *Vous n'avez pas traité de l'évaluation des actions expérimentales. C'est pourtant un principe majeur du développement des politiques publiques en France. Avant de généraliser une politique sur l'ensemble du territoire, on la met en place quelque part et on l'évalue.*

**Maurice Baslé :** Oui, cela rentre complètement dans le champ de l'évaluation. Je ne l'ai pas développé ici parce que je me suis centré sur le suivi/évaluation, mais je vous renvoie au quatrième chapitre des actes du colloque de la Société française d'évaluation de l'année 2008 qui étudie sous cet angle le cas du RSA (Revenu de solidarité active).

**Int. :** *Vous n'avez pas non plus traité de la différence entre le qualitatif et le quantitatif, et des problèmes que cela pose aux évaluations. Pour les missions de la Commission européenne, il faut souvent sortir un résultat sous la forme d'un rapport coût/avantage exprimé en euros. Cela oblige à s'appuyer sur des données économétriques. Cela a généralement du sens pour les coûts mais beaucoup moins pour les avantages. Les réalités qui se traduisent mal en termes monétaires demeurent invisibles. Comment faire pour dépasser cette difficulté ?*

**M. B. :** La monétarisation se fait avec plusieurs outils. Ce sont des estimations. Contre la quantification, on peut ajouter qu'un chiffre c'est très flou, parce que chacun peut l'interpréter comme il veut. Quand le rapport Stern sur le changement climatique affirme que le coût pour l'Europe en sera de deux mille milliards d'euros, on est marqué, mais on ne sait guère comment l'interpréter. En vérité, le grand intérêt de la quantification, c'est la communication : un chiffre, ça frappe. En revanche, ça n'informe pas. Pour ma part, je préconise d'aller plus souvent vers des évaluations multicritères – cinq ou six critères serait un bon nombre – un peu comme ce que fait la FNAC dans ses dossiers techniques sur le matériel électronique. Cela permettrait de rendre compte d'une richesse qualitative de résultats positifs ou négatifs tout en restant relativement synthétique.

### Contrôle, évaluation et confusion

**Int. :** *Vous prenez au sérieux l'évaluation, et vous cherchez à améliorer les pratiques actuelles en renforçant la cohérence entre les objectifs et les actions. Malheureusement, je crois que cela ne servira pas à grand-chose, car, en amont de cette question se pose celle de la légitimité des critères d'évaluation. Et sur ce plan, il n'y a pas de vérité car chacun est capable de justifier n'importe quel critère. Il arrive que certaines circonstances permettent de s'en rendre compte. En voici un exemple que j'ai eu l'occasion de connaître en suivant un travail de thèse mené par un haut fonctionnaire. Ce dernier observait la manière dont l'État avait mené l'évaluation de la lutte contre la drogue. Comme il y avait deux administrations chargées de cette lutte, la police et la gendarmerie, on a mis en place, indépendamment, deux groupes d'évaluation qui ont, chacun, développé leur méthodologie. Or, les experts d'un groupe ont pensé que le bon critère pour cerner l'efficacité de cette lutte était l'augmentation des saisies de drogue parce que cela prouvait que ceux qui luttaient travaillaient beaucoup, alors que les experts de l'autre ont estimé que le bon critère en était la diminution parce que cela prouvait que la lutte avait des conséquences préventives remarquables. Ainsi, un service dont l'action aurait été considérée comme remarquable par l'un, l'aurait été comme lamentable par l'autre !*

*Sur le registre de la confusion, j'aime aussi citer le cas des professeurs des écoles. Quand des évaluateurs passent dans une classe, ils s'intéressent au succès des élèves, à la qualité de l'enseignement, etc., croyant que ces observations conduiront l'enseignant à modifier ses pratiques. Mais ce n'est guère le cas, car la réalité qui influe de manière prédominante sur le comportement de l'enseignant n'est absolument pas de ce registre. L'enseignant va chercher à éviter les accidents dans sa classe, car si cela se produit, il sait que toutes sortes de problèmes empoisonnants l'accompagneront pendant longtemps ! Par comparaison, le destin scolaire de ses élèves n'a quasiment aucune incidence sur sa vie.*

*Ce constat m'amène à une dernière remarque : à mon avis, l'évaluation n'a les moyens d'impacter la réalité que lorsqu'elle est suivie par quelque chose qui touche les acteurs dans leur vie, c'est-à-dire par une forme de sanction. Seul un tel enjeu a la force de déplacer les acteurs du chemin où ils sont. C'est la sanction qui donne de la valeur à l'évaluation, or, vous ne l'avez pas incluse dans votre champ conceptuel.*

**M. B. :** À propos de l'exemple de la lutte contre la drogue, il est clair que les acteurs n'ont pas pris conscience qu'il y avait toujours un caractère conventionnel dans une évaluation et qui permet d'être d'accord sur ce que l'on cherche. Il importe de clarifier ce point au début de la mission.

L'évaluation a-t-elle besoin d'une sanction ? Pas selon la conception que je développe. En effet, la sanction relève du contrôle ; c'est un autre domaine qui a, dans l'Administration, de nombreux corps de métier dédiés. L'évaluation n'a pas l'ambition de modifier le destin des gens, mais de permettre de s'ajuster à la réalité. Elle a une vertu de clarification cognitive. La Fonction publique a besoin de mieux connaître ce qui se passe. Il lui faut des outils pour cela.

**Int. :** *Dans bien des cas, la clarté et la connaissance peuvent devenir un handicap. Pour un dirigeant, il vaut mieux parfois ne pas connaître ce qui se passe. Je me souviens d'un travail confié à mon laboratoire. Il s'agissait de faire un tableau de bord sur le fonctionnement des centres de traitement des chèques postaux. L'une des conclusions a été que le caractère confus du contrôle de gestion, qui occupait une centaine de personnes chargées d'évaluer ces centres, était une nécessité. La raison en était que le comptable du Trésor responsable de ces centres avait dramatiquement peur des erreurs car il en était comptable sur ses biens propres, et des grèves car elles produisent un désordre source d'erreurs. Or, en France, pour combattre avec certitude l'envie de faire grève, il faut accepter de bien payer les gens et d'avoir des sureffectifs. Mais on ne pouvait pas le dire. Inversement, il fallait évaluer car c'était une preuve de rigueur. Or, l'évaluation, si elle était bien menée, aurait forcément conclu à un sureffectif. Et naturellement, le dirigeant aurait dû agir selon les résultats pour ne pas être accusé de laisser-aller. La voie pour passer entre ces deux obligations, c'était d'avoir un imposant contrôle de gestion, mais qui ne produisait que des choses confuses.*

**M. B. :** Votre travail de recherche a pourtant été une forme d'évaluation, bien qu'elle ait été à une autre échelle que celle du contrôle de gestion. Il ne remet donc pas en cause son principe, mais la nécessité de la mener avec des gens compétents et d'y passer suffisamment de temps pour accéder à des données qualitatives fines.

**Int :** *Oui, mais c'est très difficile. Il en résulte que la plupart des évaluations tombent à côté.*

**M. B. :** D'où la nécessité de professionnaliser ce métier car je maintiens qu'il demeure nécessaire de l'autonomiser. Je vais prendre à mon tour un exemple. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche dispose d'une certaine somme d'argent pour la recherche à répartir entre les quatre-vingt-neuf universités françaises. Pour qu'il y ait une forme de légitimité dans les choix qui seront effectués, le ministère a construit une clé de répartition à partir d'indicateurs de performance par exemple. Corrélativement, il a besoin d'évaluations pour remplir ses tableaux de bord et faire marcher sa clé. Il me semble que si l'on veut qu'il y ait une certaine légitimité dans la répartition, ce qui est une exigence citoyenne, on ne peut pas faire autrement.

**Int. :** *Contrairement au contrôle dont l'efficacité réside dans son caractère très normatif, l'évaluation doit s'adapter à chaque situation et créer à chaque fois son propre référentiel. C'est sa grandeur mais aussi sa difficulté.*

**Int. :** *L'évaluation rencontre des difficultés d'observation, de référentiel, mais aussi d'imputation de ses résultats. En France, n'importe quelle réalisation publique est la conséquence d'une superposition d'une multitude de décisions et d'actions politiques. Il est hasardeux de rapporter telle observation à telle décision. Il faut être clair sur le fait que l'intérêt de l'évaluation réside dans l'accompagnement global d'un processus, pas dans l'obtention d'une mesure précise à prendre.*

**M. B. :** Absolument. L'idéal serait de faire l'évaluation quasiment en continu (en anglais *on going*, en latin *ad itinere*) avec une réinjection de ses observations les plus récentes dans l'aide à la décision. C'est clairement la perspective de la Commission européenne, et je vois avec plaisir que les collectivités territoriales françaises commencent à s'orienter dans cette direction.

### **Alimenter le débat public**

**Int. :** *En tant qu'aide à la décision, les résultats des évaluations devraient avoir pour effet d'alimenter le débat public. Mais je constate que les rapports, même quand ils sont excellents, sont peu publiés. Les responsables politiques préfèrent les garder pour eux.*

**Int. :** *Nous, les consultants, sommes beaucoup plus souvent associés à un débat public à l'issue des missions classiques de conseil, comme l'accompagnement d'un schéma d'aménagement ou d'un projet de développement. Il faudrait que des présentations à la population soient inscrites dans le cahier des charges des missions d'évaluation.*

**M. B. :** L'alimentation du débat public par plus de connaissances publiques des affaires publiques fait, à mon avis, intrinsèquement partie des missions de suivi/évaluation telles que j'essaie d'en développer le concept. Cela devrait donc être prévu dans le cahier des charges, selon des modalités à définir. La Commission européenne a déjà fait un pas dans ce sens. Ainsi, la direction générale de la recherche exige de ses missionnaires qu'ils remettent avec le rapport final un document de vulgarisation destiné à un large public.

### **L'évaluation en France : une incongruité ?**

**Int. :** *Vous avez souligné un retard français par rapport aux pays anglo-saxons. Cela puise sa source à mon avis dans l'attitude que chaque société entretient avec son État. En France, l'État possède une grande légitimité et est fortement investi de sacré, comme le signalent les majuscules avec lesquelles on écrit État et Administration. Les élites du pays travaillent traditionnellement à son service. Dans un tel contexte, l'évaluation de son travail apparaît comme une incongruité. En revanche, dans les pays anglo-saxons, l'État et sa capacité à prendre de bonnes décisions sont fondamentalement suspects. Il est logique que l'on ait cherché à y cerner la valeur de ses pratiques.*

**M. B. :** Cette différence historique tend à s'affaiblir. Par exemple, aujourd'hui, en France comme ailleurs, la population exige des preuves quant au bon fonctionnement des administrations publiques, et se garde le droit de les réfuter. Hier, l'État ne s'estimait jamais redevable d'une explication, et on l'acceptait. Il y a renversement de la charge de la preuve. Nous demandons la politique par la preuve que cela marche et donne de l'utilité socioéconomique.

**Int. :** *Vous avez souligné aussi que les organisations internationales avaient couramment mis en place des services d'évaluation bien séparés du cœur de l'institution, et nettement différenciés des services de contrôle. Il y a quelque chose d'équivalent à la Cour des comptes. À côté de ses services de contrôle, elle possède un département autonome, le Comité*



*d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CECRSP), qui fait de l'évaluation au sens où vous l'avez développée.*

**M. B. :** Oui, il y a quelques organismes français qui sont entrés depuis longtemps dans cette voie.

**Int. :** *En Grande-Bretagne, les débats autour des évaluations des partenariats entre le public et le privé sont très vifs, non seulement sur les résultats mais aussi sur la méthodologie. Elles ne fonctionnent pas très bien, notamment parce que la transparence entre les objectifs politiques et la mise en œuvre opérationnelle n'est pas suffisante.*

**M. B. :** Le couplage entre le management des volontés et celui des activités a été conceptuellement développé par le Boston Consulting Group (BCG) dans les années 1980. De ce fait, il est plus facilement approprié dans les pays anglo-saxons que chez nous, mais cela ne signifie pas que tout le monde s'y est mis. Quand ce n'est pas le cas, le suivi/évaluation fonctionne mal.

**Int. :** *Je constate que les budgets des évaluations sont encore excessivement faibles en France. Pour des projets de centaines de millions d'euros, ils s'élèvent à quelques dizaines de milliers d'euros.*

**M. B. :** Il me semble que la société française doit prendre conscience qu'elle devra fonder son équilibre de plus en plus sur la connaissance et sur la connaissance de l'action publique, ce qui veut dire qu'elle doit se préparer à lui consacrer des budgets conséquents – et simultanément, cela fera émerger un pan important d'emplois tertiaires.

### **Le tiers état contre la noblesse**

**Int. :** *Vous plaidez pour une union forte entre ce que vous appelez le registre des volontés et celui des activités. On ne peut être que d'accord sur la nécessité d'engrenages importants entre les deux. Cependant, je crois qu'il faut se garder de trop les réunir, notamment quand on fait de l'évaluation. En effet, l'évaluation est un outil d'aide à la décision particulier qui convient directement au registre des activités, parce qu'il fournit un retour sur la mise en œuvre. En revanche, elle n'est pas légitime sur le registre des volontés politiques car celles-ci "saisissent" la réalité humaine de la population, de ses aspirations, de ses croyances, ou du sens qui l'habitent, d'une manière qui n'est pas celle du retour rationnel du terrain, et qui ne peut pas lui être réduite, même si des éléments de terrain méritent sans doute de l'alimenter. Quand, il y a deux cents ans, la nation française a décidé de sélectionner ses élites dirigeantes par une série d'épreuves de mathématiques plutôt qu'en fonction de leur origine sociale, cela n'est pas venu d'une évaluation des performances en tant que dirigeant des uns et des autres, mais d'un sens de l'égalité des chances, de justice sociale ou de fonctionnement démocratique qui s'était développé au cours du siècle précédent. Le registre des volontés se situe sur ce champ, et il ne faut pas le confondre avec celui des activités.*

**Int. :** *L'exposé et le débat montrent que l'évaluation, telle que Maurice Baslé essaye de la promouvoir, et les difficultés auxquelles elle est confrontée, renvoient à l'affrontement historique entre la raison et le sacré. Le sacré, c'est ce qui vient d'en haut et qui n'a guère besoin de justification pour avancer : hier, il était porté par la Noblesse et l'Église, aujourd'hui par l'État et les élites politiques. La raison, c'est ce qui cherche à avancer en prouvant la validité des pas qu'elle fait. Hier, elle était portée par le tiers état, aujourd'hui, elle l'est par ceux qui exigent des évaluations. D'une certaine manière, en pensant que l'évaluation est l'outil de l'avenir, vous pensez que le tiers état mérite de reprendre le pouvoir.*

**M. B. :** Votre remarque touche sans doute juste : je montre souvent à mes élèves l'image d'un château fort, en leur expliquant qu'aujourd'hui les élus sont dans le donjon, loin de la population, que les missions d'inspection et de contrôle ne peuvent passer que par les souterrains, et que ce n'est pas ce que l'on attend pour organiser le débat sur le forum qui est sur la place juste devant le pont-levis. Et j'explique que les évaluateurs forment un nouveau corps de métier qui doit créer un lien plus étroit entre les deux.

Présentation de l'orateur :

Maurice Baslé : professeur des universités, chaire Jean Monnet, université de Rennes 1 ; chercheur actif au CREM CNRS, expert renforcé AERES (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur) ; Association française de science économique : membre élu et réélu (2002-2008) au comité directeur ; membre fondateur de European Evaluation Society en 1994 à La Haye, élu au comité directeur jusqu'en fin 2005 ; membre fondateur et premier président de la Société française de l'évaluation (1999-2002), élu président d'honneur en 2006 ; président de l'Instance nationale d'évaluation (CPER-Programmes opérationnels), de la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) et de l'ARF (Association des régions de France).  
<http://www.europeanevaluation.org/>  
<http://www.sfe.asso.fr>

Diffusion février 2009