

**ETUDE DES REPRESENTATIONS ET DES PRATIQUES DE L'EVALUATION
DANS LES SERVICES DU MINISTÈRE**

LES FREINS ET LES MOTEURS A SON DEVELOPPEMENT

**ETUDE REALISEE A LA DEMANDE DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT,
DU LOGEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME**

PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

MAI 1997

Direction scientifique :

Dominique DESJEUX, Professeur d'Anthropologie sociale et culturelle à
l'Université Paris V-Sorbonne, Directeur scientifique d'Argonautes

Étude réalisée par :

Dominique DESJEUX

Sophie TAPONIER, Chercheur au CERSOF (Paris V-Sorbonne), Directeur de la
recherche et des études d'Argonautes

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
I. LE CONTEXTE ET LES DECLENCHEURS DES DEMARCHES D'EVALUATION	8
A. L'évolution du contexte d'action des DDE : réduction des moyens, concurrence accrue et exigence des usagers	8
1. La remise en cause d'une partie de l'activité traditionnelle des DDE, et l'ouverture du jeu de concurrence.....	8
2. L'exigence croissante des usagers	12
3. De nouveaux positionnements à définir	12
B. Les faiblesses du ministère de l'Équipement pour faire face à ce nouveau contexte: une culture encore trop technique, voire " routièrre"	14
C. Une évaluation sous contraintes : " <i>on n'est pas vertueux naturellement</i> "	17
II. LES EVOCATIONS ET DEFINITIONS DE L'EVALUATION.....	20
A. L'évaluation : un univers ambivalent, entre l'enchantement et la réalité	20
B. L'évaluation et les autres formes de diagnostic : entre une définition pure et des pratiques hybrides.....	30
1. Les caractéristiques de l'évaluation par rapport au bilan et à l'audit : un raisonnement en fonction d'objectifs initiaux, sur des actions à enjeu	30
2. Faut-il réserver le terme «évaluation» aux démarches " <i>très musclées</i> ", pour ne pas " <i>galvauder l'outil</i> " ?.....	35
3. Dans la pratique, peu d'évaluations au sens strict	37
III. LES REALITES EVALUEES.....	41
A. Une catégorisation des actions évaluées en fonction de l'échelle d'impact de l'action	41
1. L'évaluation individuelle des personnes : au centre d'une double articulation, entre la notation et l'évaluation de l'action du service.....	42
2. L'évaluation des actions collectives : les trois échelles de l'impact de l'action, interne au Ministère, externe local et externe national	47
B. Évaluation et hétérogénéité des appréhensions de la réalité : la négociation en vue du partage d'un diagnostic	61
IV. L'ANALYSE CRITIQUE DE L'EVALUATION LE LONG DE SON ITINERAIRE.....	69
A. La décision d'évaluer et le lancement de la démarche : partage du "diagnostic" et "affichage" des objectifs.....	69

1.	Le déclencheur de la décision d'évaluer : du diagnostic d'un dysfonctionnement à la volonté de renforcer le positionnement du service, en passant par l'auto-justification de son action.....	69
2.	La légitimité des acteurs à évaluer : des marges de manoeuvre variables suivant sa position dans l'organisation.....	78
3.	Les conditions nécessaires au lancement d'une évaluation : identifier ses objectifs, s'assurer de ses leviers d'action, et se préserver des marges de manoeuvre tout en affichant sa démarche.....	84
B.	La réalisation de l'évaluation : des acteurs impliqués mais objectifs et des moyens adaptés aux finalités de l'action.....	92
1.	Les "personnes" de l'évaluation	92
2.	Les moyens et les lieux de l'évaluation	100
3.	Conclusion : l'ambivalence de "l'usine à gaz"	112
C.	Les résultats des évaluations, et leur restitution : de l'apport de connaissance au "lissage" de l'information.....	114
1.	Les résultats des démarches d'évaluation réalisées : une capacité à écri-re les résultats fonction de la capacité à en maîtriser les conséquences.....	114
2.	La restitution des résultats : une "nécessité", formalisée dès la conception du projet d'évaluation.....	125
D.	Les suites de l'évaluation : le paradoxe d'une demande d'effets visibles sans être dérangeants	128
1.	Les actions réalisées : documents d'information, réorganisation de services, formations, redéfinition de directives d'action	128
2.	Les effets induits des évaluations : échanges, reconnaissance, et constitution de réseaux	132
3.	Les limites de l'action : groupes de pression, résistance au changement, mobilité des équipes de direction, et absence d'évaluation de l'aboutissement des projets.....	135
V.	LA DIMENSION SYMBOLIQUE DE L'EVALUATION	145
A.	L'investissement et le labeur, dans une démarche risquée : <i>Superman vit un Voyage au bout de l'enfer</i>	145
B.	Entre chimère et vanité : de <i>La grande illusion</i> à <i>Autant en emporte le vent</i>	146
C.	Du conflit à la manipulation : les <i>Règlements de comptes</i> à <i>OK Coral</i> peuvent se finir en <i>Ascenseur pour l'échafaud</i>	148
D.	Le coût de l'évaluation : <i>Moi y'en a vouloir des sous</i> et <i>La Tour infernale</i>	151
E.	L'analyse de la réalité : <i>Pédale douce</i> dans la recherche de <i>La vérité</i>	153
VI.	CONCLUSION : LA PERCEPTION DES RAPPORTS ENTRE ADMINISTRATION CENTRALE ET SERVICES DECONCENTRES AUTOUR DE L'EVALUATION, ET L'AVENIR DE LA DEMARCHE	156

A. La perception de l'administration centrale de l'intérêt des démarches qu'elle mène pour les services déconcentrés.....	156
1. Un retour "direct" des résultats des évaluations peu fréquent.....	156
2. Une perception plus réelle des retours secondaires.....	158
3. La participation des DDE dans des expériences plus approfondies : entre " <i>scepticisme bienveillant</i> " et " <i>a priori positif</i> "	159
B. La perception des services déconcentrés du soutien méthodologique de la centrale : la difficulté de l'adaptation des méthodes au terrain.....	161
C. L'avenir de l'évaluation au Ministère : un outil récent qui " <i>doit encore faire ses preuves</i> ", et demande à être banalisé.....	164
1. La perception en administration centrale : une démarche pas encore intégrée dans les pratiques quotidiennes	164
2. La perception en service déconcentré : des crédits plus larges et plus facilement accessibles	166

INTRODUCTION

CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ETUDE

Cette étude consacrée aux représentations et aux pratiques de l'évaluation dans les services du ministère de l'Équipement s'inscrit dans la continuité des actions engagées par la Mission Évaluation et Prospective de la Direction du Personnel et des Services pour promouvoir cette démarche au sein du Ministère.

L'évaluation, définie comme un des leviers de la politique de modernisation du ministère de l'Équipement engagée depuis 1985, est une pratique qui se développe progressivement dans les services. Depuis une dizaine d'années, les directions de l'administration centrale et la Direction du Personnel et des Services elle-même ont réalisé de nombreuses évaluations de leurs propres politiques ou actions envers les services déconcentrés. Parallèlement, ceux-ci développent également à leur initiative un certain nombre de démarches, qui nous le verrons portent autant sur leurs actions de management interne que sur leurs prestations envers les collectivités locales, en matière d'ingénierie publique ou d'administration du droit des sols par exemple, ou encore que sur la mise en oeuvre de politiques publiques, dans le domaine du logement par exemple.

Depuis les premières expériences, la DPS a apporté un soutien théorique et pratique aux services dans leurs démarches, en publiant en 1990 un premier guide de l'évaluation, et, en janvier 1997, un nouveau document intitulé *Les démarches de l'évaluation - guide*. Ce guide poursuit deux objectifs : le premier est "stratégique", "sensibiliser les cadres du Ministère à l'utilité de l'évaluation", et le second "méthodologique", "donner quelques éléments méthodologiques à ceux qui doivent concrètement mener des évaluations". Ce document rappelle les objectifs et les apports de l'évaluation, fait le point sur l'état des expériences dans les services, et propose des méthodes pour conduire ce type de démarche.

Aujourd'hui, le constat est que les pratiques d'évaluation commencent donc à exister, en administration centrale et dans les DDE. Toutefois, leur rythme de développement semble encore lent, et la MEP, sans imaginer que l'évaluation devienne une pratique quotidienne pour l'action, souhaite contribuer à favoriser son essor dans les services. Après la publication du guide de l'évaluation en début d'année, la MEP a la volonté d'aller plus loin encore, pour rechercher toujours une meilleure adéquation entre les méthodes qu'elle

propose et les besoins des services. C'est pourquoi elle souhaite acquérir une connaissance plus approfondie de l'utilisation concrète de ce type de méthodologie par les services, et de la pertinence qu'ils lui accordent.

L'objectif de cette étude est donc de connaître les représentations, les pratiques, et les besoins en matière d'évaluation, tels qu'ils sont exprimés par les responsables dans les services. Nous avons cherché à comprendre comment les personnes conçoivent l'évaluation, quelle forme de réalité elles mettent sous ce terme, ce qu'elles en pensent et ce qu'elles en font, c'est-à-dire quelle est la place de ce type de méthodologie dans leurs pratiques.

Il s'agit de repérer l'intérêt que les services attribuent à cette forme de démarche, et les difficultés qu'ils rencontrent dans sa mise en oeuvre, difficultés tant d'ordre matériel et pratique, que d'ordre stratégique ou encore d'ordre symbolique.

Cette meilleure compréhension des représentations des responsables dans les services, de leurs pratiques d'évaluation, et des moteurs et des freins au développement de cette démarche, a une double finalité pour la MEP :

- lui permettre d'améliorer le soutien méthodologique qu'elle propose en matière d'évaluation aux services déconcentrés, en affinant les méthodes existantes et en développant de nouvelles, en adéquation avec les besoins et les attentes des services ;

- lui permettre de construire une communication plus évidente montrant en quoi la démarche d'évaluation est pertinente pour les services, et comment ils peuvent se l'approprier pour en faire un outil stratégique de leur action.

METHODOLOGIE

Pour saisir les représentations et les pratiques de l'évaluation des responsables dans les services, nous avons choisi de réunir des groupes de réflexion, animés avec des méthodes associatives, projectives et rationnelles.

Les méthodes associatives, avec des questions du type "si je vous dis évaluer, qu'est ce que ça vous évoque" ou encore "les personnes de l'évaluation, qui est-ce ?" auxquelles les participants doivent répondre par les mots qui leur viennent à l'esprit, visent à casser dans un premier temps des discours trop construits ou trop rationnels, pour recueillir des perceptions plus spontanées. Au fur et à mesure des évocations produites, on laisse arriver les personnes progressivement à des discours plus structurés sur leurs expériences d'évaluation, qui font l'objet d'échanges au sein du groupe, et qui sont approfondis par des "relances" plus rationnelles de l'animateur. Enfin, des questions plus projectives ou créatives, du type "l'ambiance de l'évaluation c'est quoi ?", ou "si l'évaluation était un film ?" visent à cerner l'univers symbolique dans lequel la pratique s'insère. Le principe

méthodologique est que le sens ne s'exprime pas seulement sur un mode conscient et rationnel, ainsi que les émotions ou les sentiments qui lui sont associés. Sens et sentiments sont trop importants pour les individus pour être exprimés sur un mode direct. Le détour par des associations projectives permet d'exprimer un sentiment qu'il ne serait pas possible socialement de déclarer, et surtout pour lequel le langage rationnel n'est pas adapté. L'expression des émotions comme indicateur du sens profond de l'action demande un détour par un autre langage, celui de la projection.

Sept groupes de réflexion ont été organisés entre mars et mai 97, réunissant chacun pendant deux heures et demi à trois heures une dizaine de personnes aux fonctions similaires, et susceptibles d'être plus particulièrement concernées par l'évaluation (63 personnes au total).

Les quatre premiers groupes ont réuni des cadres des DDE : un groupe de conseillers de gestion, un groupe de secrétaires généraux, un groupe de directeurs et un groupe de chefs de service fonctionnel, essentiellement dans les domaines de l'habitat et de l'aménagement. Un cinquième groupe a réuni des chefs de service fonctionnel de DRE, toujours dans ces domaines et dans le domaine routier.

Enfin les deux derniers groupes ont réuni pour l'un des cadres de différentes directions de l'administration centrale (aménagement, transport, routes, information et communication, personnel et services), et pour l'autre des cadres des différents bureaux de la sous-direction SD (services déconcentrés) et de la sous-direction RF (ressource formation) de la DPS. L'objectif dans ces deux derniers groupes, outre de recenser leurs pratiques et représentations de l'évaluation, était de confronter les directions de l'administration centrale aux attentes des services déconcentrés, de faire réagir les personnes sur les informations déjà recueillies auprès des cadres des DDE et DRE.

Les personnes des services déconcentrés invitées à participer à cette réflexion ont été choisies par la MEP à partir de quelques principes simples : qu'elles soient susceptibles d'être concernées par l'évaluation (en ayant déjà entrepris ou non) ; que sur l'ensemble des groupes une diversité maximum de services soient représentés, quant à leur taille et à leur implantation régionale ; qu'enfin une même DDE ne soit représentée que par une seule personne sur l'ensemble des quatre groupes. Les mêmes principes d'intérêt au thème de l'évaluation et de diversité de représentation ont présidé aux choix des personnes de DAC et de la DPS.

STRUCTURATION DU RAPPORT

Les résultats de cette étude sont organisés en six parties :

— La première situe le contexte des démarches d'évaluation, tel que le conçoivent les participants ;

— La seconde recense les évocations de l'évaluation, et précise comment les personnes définissent ce terme et délimitent ses frontières avec d'autres formes de diagnostic auxquelles elles peuvent avoir recours ;

— La troisième partie est un panorama des différentes actions auxquelles les participants se réfèrent lorsqu'ils parlent d'évaluation ;

— La quatrième partie rassemble l'ensemble des analyses, opinions et critiques, que les personnes émettent sur l'évaluation, au long des différentes étapes de la démarche ;

— La cinquième partie est consacrée aux représentations plus symboliques de l'évaluation ;

— La sixième partie et conclusion porte enfin sur la perception des rapports entre administration centrale et services déconcentrés autour de l'évaluation.

Un second document présente par ailleurs la synthèse de ces résultats, avance quelques pistes de réflexions théoriques sur les liens entre lancement d'une action, réalisation et évaluation, et propose des suggestions sur le positionnement et le développement des évaluations.

I. LE CONTEXTE ET LES DECLENCHEURS DES DEMARCHES D'EVALUATION

Le développement, préconisé ou effectif, des démarches d'évaluation au ministère de l'Équipement, le terme "évaluation" étant pris pour le moment au sens général d'une analyse réflexive sur ses pratiques, est à mettre en relation pour les participants aux différents groupes de réflexion d'une part avec l'évolution de la situation des services déconcentrés depuis les premières lois de décentralisation en 1982 jusqu'à celle de 1992, évolution marquée par la mise à disposition du département des services déconcentrés et l'ouverture du jeu de la concurrence sur certaines prestations au niveau local, et d'autre part avec le projet de la modernisation du service public, qui prend l'évaluation comme un des vecteurs de la modernisation.

L'évolution et la complexification du contexte de l'action des DDE, et le diagnostic d'un certain nombre de faiblesses en interne pour faire face aux nouvelles situations, constituent autant de contraintes qui rendent nécessaire le développement de démarches d'analyse critique plus systématiques.

A. L'EVOLUTION DU CONTEXTE D'ACTION DES DDE : REDUCTION DES MOYENS, CONCURRENCE ACCRUE ET EXIGENCE DES USAGERS

1. La remise en cause d'une partie de l'activité traditionnelle des DDE, et l'ouverture du jeu de concurrence

Un premier ensemble de contraintes est né, selon les participants, de la décentralisation, qui en transférant une partie des compétences de l'État aux collectivités locales, a remis en cause la légitimité "naturelle" de l'action des DDE dans un certain nombre de domaines. Les structures, aujourd'hui très déconcentrées et qui voient leurs moyens réduits, sont fragilisées. Les **champs d'activité touchés et fragilisés** que citent les participants sont notamment :

— L'aménagement et l'urbanisme :

"La décentralisation induit pour les DDE de s'inscrire dans le champ concurrentiel. On le vit aujourd'hui avec la création des subdivisions départementales. Demain les DDE, et notamment les subdivisions, vont s'inscrire

dans un champ complètement concurrentiel, celui de l'aménagement. Tous les coups sont permis, toute une série d'officines, d'instances, etc qui peuvent intervenir sur ce champ, les subdivisions s'interrogent sur leur devenir dans ce champ concurrentiel. [...] Pour l'aménagement, de centre ville, etc, il existe un tas de bureaux d'études ou d'associations, émanations du Conseil Général, qui peuvent nous damner le pion." (chef serv. fonctionnel DDE)

"Pour tout ce qui tourne autour de l'aménagement et de l'urbanisme, notre légitimité n'est plus aussi forte, on n'est plus un point de passage obligé." (directeur DDE)

Au sein de ce domaine, l'activité d'**instruction des permis de construire**, assurée à ce jour par les services déconcentrés du Ministère, semble spécifiquement être une source d'incertitude. Ainsi certains interlocuteurs estiment qu'il y a un risque que les communes ne leur confient plus cette mission à l'avenir, malgré le caractère gratuit de la prestation fournie par les DDE :

"Les permis de construire, on n'a pas vocation à les garder jusqu'à la fin des temps, certaines communes vont les prendre. Pour le moment les permis de construire c'est gratuit. Mais des communes commencent à dire malgré le coût gratuit..., elles préfèrent afficher clairement qu'elles sont là, il y a des enjeux de pouvoir." (chef serv. fonctionnel DDE)

Un autre participant à ce même groupe, à propos des actions du ministère de l'Équipement dans le domaine de **l'habitat**, pose la question plus générale de la légitimité de l'action des services et de la reconnaissance de leurs compétences, dans l'hypothèse d'une coupure des crédits qu'ils apportent :

"On a une légitimité autour de l'argent qu'on donne. La réforme de l'État demain dit par exemple «sur le volet ALDP [action pour le logement des personnes défavorisées] on n'y est plus, c'est à la DASS», qu'est-ce que ça signifie par rapport à notre positionnement ? Nos compétences nous serviront à quoi demain si on n'a plus un levier de ce type, si on n'a plus l'entrée par les crédits de l'État. On n'ira pas forcément nous rechercher, quelle que soit la compétence qu'on nous reconnaît."

— **L'ingénierie publique** :

Un second domaine présenté comme une zone de fragilité est celui de l'ingénierie publique assurée par les DDE pour le compte des collectivités locales (c'est-à-dire les

prestations de maîtrise d'oeuvre et de conduite d'opération sur les réalisations communales comme des travaux d'assainissement, la construction d'un parking, etc.), de par une mise en concurrence de plus en plus fréquente de leurs offres de prestations.

— **L'entretien routier :**

Le champ d'activité des DDE relatif à l'entretien routier subit également d'importantes évolutions aujourd'hui, qui ré-interrogent, voire fragilisent, le positionnement des DDE. Suite à la loi de 1992 qui met à disposition du département les services déconcentrés, et spécifiquement le parc, les subdivisions territoriales et les unités chargées de l'exploitation et de la gestion des routes, il y a de plus en plus fréquemment dans les départements "partition" entre l'État et le département, l'entretien de voies départementales étant directement assuré par le département, par des agents de la DDE mis à disposition du Conseil Général¹ :

"Hier on avait 4 600 km de routes départementales, et 450 de routes nationales. Les 4 600 km de routes départementales qui s'en vont, c'est un pan brutal entier des DDE qui disparaît."

Cette nouvelle organisation a donc un fort impact sur l'activité des DDE, et d'autant plus semble-t-il dans les départements ruraux, où les travaux communaux qui restent à la charge de la DDE sont relativement limités.

— **Le parc :**

Le "parc" est enfin le dernier domaine d'activité cité comme étant fragilisé aujourd'hui, dans le nouveau contexte d'action des DDE. Le parc, structure relativement autonome au sein de la DDE qui gère les moyens matériels (voitures, engins, etc.), est en effet directement menacé en cas de baisse de son chiffre d'affaires, puisque la structure fonctionne sans ligne budgétaire, en couvrant ses charges par la vente de ses prestations aux différents services. Or depuis la loi de 92, le Conseil Général est autorisé à s'adresser en partie à des entreprises privées pour les mêmes prestations :

"Dans le cadre de la décentralisation, il peut y avoir désengagement du Conseil Général vis-à-vis du parc. Le parc, c'est vraiment une entreprise comme une autre. En face il y a des syndicats. Le parc chez nous, se pose des questions sur le

¹ Un interlocuteur explique que "le Département peut demander que les subdivisions soient réorganisées pour que certaines ne travaillent que pour l'État et les communes, et d'autres que pour le Département, qui sont alors placées sous l'autorité fonctionnelle du Département, mais restent sous l'autorité hiérarchique de la DDE".

*champ concurrentiel, «demain je perds le Conseil Général, qu'est ce que je fais ?».*² (chef serv. fonctionnel DDE)

"Il n'y a aucune budgétisation des charges du parc, ils facturent service par service l'utilisation des voitures. Une baisse du chiffre d'affaires du parc, c'est une menace de son équilibre et à long terme de son existence. Dans certains départements, le département applique strictement la baisse de 10% par an, et on a des postes vacants au parc qu'on ne remplit pas, parce que si on recrutait, on aurait un déséquilibre immédiat." (chef serv. fonctionnel DDE)

Si tous ces domaines forment des lieux d'enjeux de positionnement, les participants soulignent toutefois combien les **situations peuvent être variables** suivant le contexte d'action propre à chaque DDE. Ainsi dans le domaine de la politique de la ville par exemple :

"Si dans [tel département] la DDE ne s'occupe pas de la politique de la ville, personne ne va le faire. Alors que dans d'autres départements, c'est l'inverse, il faut faire le forcing pour s'implanter. C'est très variable. On peut avoir un positionnement où on se sent le seul responsable." (directeur DDE)

De même en matière d'ingénierie publique :

"L'ingénierie publique est toujours un enjeu dans une DDE, mais il y a des phases. Les phases dépendent des DDE, et ce ne sont pas toujours les mêmes problèmes : ça peut être des problèmes de marchés, ou de compétences ; parfois certaines DDE ne peuvent pas faire face à la commande, alors que d'autres n'en ont pas assez." (directeur DDE)

Dans le même ordre d'idées, un chef de service fonctionnel souligne qu'une montée de la concurrence sur des prestations d'ingénierie publique engendrera par exemple une diversification dans un département où le chiffre d'affaires de la DDE sur ce champ d'activité baisse, mais n'engendrera pas de repositionnement dans un autre département si la DDE *"travaille toujours à plein régime sur les activités anciennes"*.

² La loi de décembre 92 offre la possibilité au Conseil Général de décider de cesser de recourir au parc. En l'absence d'accord entre la DDE et le Département, le désengagement du Conseil Général ne peut être réalisé sur un temps inférieur à dix ans, au rythme de 10% par an.

2. L'exigence croissante des usagers

Outre l'ouverture de la concurrence dans certains domaines jusqu'alors relativement réservés, et la modification de la répartition des activités entre État et département, une autre contrainte à laquelle doivent faire face les DDE est celle de l'exigence croissante des usagers. Certains participants aux groupes de réflexion déclarent ainsi sentir *"monter une exigence de qualité de la part des usagers"*, en matière de **sécurité routière** notamment. Une personne cite à ce propos l'exemple du blocage de la Vallée du Rhône lors des intempéries de décembre 96, face auquel les usagers ont exprimé leur mécontentement, que ce soit directement par des appels téléphoniques (*"le téléphone portable dans les voitures permet d'appeler plus vite quand on est dans un embouteillage !"*), ou par le relais des médias.

Avec la sécurité routière, l'administration du droit des sols (ADS) semble être l'autre champ d'activité des DDE où l'exigence des usagers est spécifiquement perçue. En effet d'après un participant, c'est surtout à travers le service des **permis de construire** que les usagers se font une image des services de la DDE, et c'est donc parfois là que la DDE doit porter ses efforts en terme de démarche qualité pour *"redorer l'image du service auprès des usagers"*.

Notons à ce propos que **l'évolution du rapport de l'administration à l'utilisateur**, la plus grande attention portée à ce dernier, à ses besoins et à ses attentes, se traduit au cours du temps dans le **vocabulaire utilisé pour le désigner**. Comme le fait remarquer avec humour un secrétaire général, alors que *"aux impôts, ils en sont encore aux assujettis"*, au ministère de l'Équipement *"on est passé du pétitionnaire au bénéficiaire"*. Ainsi "pétitionnaire", terme utilisé autrefois pour désigner celui qui dépose une demande de permis de construire, est connoté *"très vieillot"* et n'est plus guère employé aujourd'hui, même s'il *"doit encore se retrouver sur des imprimés"*. De même le terme "administré" semble disparaître, au profit de "usager" (le plus utilisé semble-t-il), "client" (employé plutôt lorsqu'il y a *"une prestation financière chiffrable"*, ou *"en interne"*), "citoyen" (qui ajoute à "usager" la dimension du droit civique, avec la connotation de quelqu'un qui est *"conscient de ses droits"*, qui a *"le droit de savoir"*), "partenaire" (employé plutôt pour les collectivités), ou encore, dernière née des appellations semble-t-il, "bénéficiaire".

3. De nouveaux positionnements à définir

Parallèlement à la remise en cause d'un certain nombre de leurs activités "traditionnelles", l'évolution de la législation ouvre potentiellement de nouveaux positionnements aux services déconcentrés. Ces nouveaux champs d'action, dans le

domaine du droit des sols, de l'assainissement ou de l'organisation territoriale par exemple, sont la source de nombreuses incertitudes et interrogations, les DDE semblant n'avoir que peu, voire pas, d'éléments pour définir leur positionnement :

"- Il y a par exemple des champs qui s'ouvrent comme l'assainissement individuel, les contrôles. Est-ce qu'on peut se positionner sur ce champ là ? Légalement on peut le faire, mais après, comment on s'organise ? ;

- C'est la même chose sur les POS. Il y a des champs sur lesquels on a des choses à dire, on a des savoir-faire, comment on va nous interpeller par rapport à ça, il faut s'y préparer, il faut anticiper pour être sûr qu'on ne soit pas recollé. Il y a beaucoup d'organismes concurrents ;

[...] - Là où il y a aussi des enjeux de territoire, c'est le pays. On a des politiques publiques très affichées, en terme d'organisation territoriale. La notion de pays, c'est l'organisation administrative, la façon dont les communes s'organisent pour agir par rapport à des actions publiques. C'est l'analyse territoriale où on nous demande de nous positionner." (chefs serv. fonctionnel DDE)

L'ouverture de l'Europe modifie également les données du jeu. Tout d'abord la "directive «services» sur la mise en concurrence des prestations intellectuelles [des DDE]" s'ajoute aux lois de décentralisation pour ouvrir la concurrence au niveau international des pays du marché commun. L'impact s'exprime également en termes d'augmentation des flux et des transactions (flux routiers et ferroviaires par exemple, ou nombre d'acquisitions de terrains et d'instructions de permis de construire de personnes résidant hors de l'hexagone), ou encore en termes de multiplication des financements accessibles aux collectivités locales ("*On s'est organisé pour faire un observatoire sur les financements européens, pour informer les communes, pour suivre les financements*"). L'influence de l'ouverture européenne se traduit enfin pour les DDE au niveau du **droit**, de plus en plus européen, comme la réglementation en matière de commandes publiques, les directives en matière de sécurité ou sur l'organisation des transports ferroviaires, ou encore le droit de l'environnement par exemple. Ce droit européen modifie leurs relations avec leurs partenaires ("*Le fait que le droit est de plus en plus dicté par Bruxelles est de plus en plus connu par nos interlocuteurs ; ils savent que s'ils veulent faire évoluer les choses, ce n'est pas forcément au niveau de nous*") et engendre de nouvelles questions de positionnement, face auxquelles là encore les DDE semblent avoir peu d'éléments de réponse :

"Avec la loi sur l'air par exemple, la DDE peut se positionner ou ne pas se positionner. La loi sur l'air met en place un certain nombre d'obligations, par

rapport notamment aux déplacements urbains, comment l'État se positionne, et comment la DDE se positionne ?" (chef serv. fonctionnel DDE)

B. LES FAIBLESSES DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT POUR FAIRE FACE À CE NOUVEAU CONTEXTE : UNE CULTURE ENCORE TROP TECHNIQUE, VOIRE "ROUTIERE"

À plusieurs reprises, les participants ont souligné que **les services déconcentrés ne sont à leur sens pas bien armés** pour faire face à l'évolution de leur contexte d'action.

Selon certains, les services déconcentrés gardent certains atouts, et notamment *"la capacité à apporter une plus value pour les collectivités, et la neutralité"*.

D'autres interlocuteurs pointent au contraire certaines faiblesses pour répondre aux nouveaux enjeux. Les faiblesses évoquées relèvent des ressources humaines, et sont de deux ordres : d'une part **l'absence de compétences professionnelles liées aux nouveaux champs d'intervention à conquérir** par les DDE, et d'autre part une **capacité insuffisante des personnels à interroger leurs pratiques**, et spécifiquement à remettre en cause la supériorité de la culture technique de l'Équipement.

Dans le premier ordre d'idées, certains participants aux groupes de réflexion considèrent que les services déconcentrés manquent de diverses compétences pour leur permettre de répondre aux nouveaux domaines d'intervention sur lesquels ils doivent se positionner :

"Dans [notre] DDE, on est une petite structure, on n'a pas toutes les compétences. Les compétences qui manquent sont notamment en économie, économie sociale, architecture. On est une DDE d'ingénieurs routiers." (directeur DDE)

"[Il manque de] l'expertise en sciences humaines de façon générale. Il y a du baratin sur les sciences humaines, il y a un vernis mais pas de connaissances : je ne connais pas un seul expert démographe, pas un seul sociologue des organisations au sein du ministère de l'Équipement, mais des gens qui ont un discours partiel, du pseudo vernis culturel oui." (resp. service DRE)

"Ce qui me gêne aujourd'hui, c'est qu'on est très faible sur des domaines qui apparaissent comme des domaines à enjeux. Comme la politique de la ville, qui est un enjeu fort. Les fonds européens, on en parle beaucoup... on n'a pas les compétences. [...] On est un Ministère qui veut se positionner sur la planification et l'aménagement, et on reste finalement très routier." (directeur DDE)

Pour combler cette faiblesse, certains suggèrent de pouvoir avoir plus de souplesse sur l'intégration temporaire de personnes extérieures, aux compétences diversifiées :

"L'expérience la plus enrichissante, et que j'essaie de vendre à la DP, c'est avec les contractuels qu'on a recrutés il y a quelques années pour des grosses agglomérations. On a intégré des gens du privé, des gens qui avaient une autre formation, une autre façon d'aborder les problèmes, d'autres méthodes de travail. Ça a montré qu'un problème, c'est qu'on est trop monolithique en matière de formation. Au sein du Ministère, alors qu'on veut se positionner sur de nouveaux enjeux, on est peu armés. [...] C'est pour ça que je suis partisan de faire venir des gens de l'extérieur. [...] C'est peut-être parce que j'ai encore la nostalgie du GEP (Groupe Étude et Programmation) de [X], où il y avait des tas de contractuels. À [X] par exemple, j'avais un centralien, deux ingénieurs agro, trois architectes, un paysagiste, un urbaniste de l'État." (directeur DDE)

"J'ai le cas de quelqu'un de la DAU, qui vient dans [notre département] pour une prestation de trois ans. On pourrait dans la DDE avoir des gens qui ne rentreraient pas dans la structure, qui viennent trois ans avec une compétence, qui n'entrent pas l'organigramme, dans la hiérarchie." (directeur DDE)

Un autre directeur s'oppose à la suggestion d'intégrer des personnes extérieures, estimant que la nostalgie des GEP est improductive et qu'il faut faire le deuil de ces structures. Il met en doute l'intérêt d'intégrer un chercheur dans une structure administrative, et pense qu'il serait plus pertinent de jouer sur la **mobilité des personnes**, levier peu utilisé actuellement :

"Le premier problème c'est la mobilité des personnes. Je n'ai pas besoin d'architecte, j'en ai un qui est depuis vingt ans dans la DDE ! Je ne suis pas convaincu qu'un économiste qu'on met dans une DDE trouvera sa place dans une structure où il sera seul, complètement isolé, [...] parce qu'on n'est pas économiste comme ça tout seul dans son coin. Déjà on agirait sur la mobilité... Avec la mobilité, on a déjà un levier sur lequel on pourrait agir et sur lequel on n'agit pas."³ (directeur DDE)

³ Au contraire dans un autre groupe, un chef de service fonctionnel de DRE, tout en reconnaissant le risque d'immobilisme et de "technocratisme" lié à une trop grande stabilité, estime que la mobilité constitue un handicap pour la construction d'une réelle expertise : *"Dans notre ministère, les experts [que l'interlocuteur a défini auparavant comme «ceux qui peuvent avoir à dire car ils sont pointus dans un domaine»] sont rares, ça tient à la façon dont nous devons gérer notre carrière les uns et les autres, trois ans ici, quatre là-bas : on touche à tout, alors je comprends qu'ensuite on ait des difficultés à présenter des dossiers techniques, parce qu'on n'est pas expert routier en l'espace de trois ou cinq ans, on le devient [...progressivement] avec le risque de la technocratie au bout de dix, quinze ans parce qu'on n'a fait que ça toute sa vie".* Cette personne estime ainsi que l'expertise manque au ministère *"même dans les services techniques, même au niveau de l'ingénierie"*.

Dans le second ordre d'idées, ce sont plusieurs chefs de services fonctionnels de DDE qui pointent la **difficulté** des ingénieurs des services déconcentrés à **remettre en cause le bien fondé de leur culture technique**. Des interlocuteurs citent en exemple les résultats d'enquêtes de satisfaction auprès des communes sur l'ingénierie proposée par la DDE :

"- Dans les résultats, c'est revenu de manière permanente, «vous êtes convaincus d'avoir la bonne solution, vous venez systématiquement avec une seule solution». Alors effectivement on sait faire des choses, mais on pourrait au moins avoir un dialogue ;

*- On a fait une enquête sur la qualité des prestations, on arrive aux mêmes conclusions : coût trop élevé, qualité pas adaptée aux besoins de l'utilisateur ou du client, délais trop longs. Chaque DDE fait ce type de démarches, et arrive aux mêmes conclusions. Mais lors de la restitution des résultats, les personnes concernées restent sceptiques, et personne ne prend en compte les résultats."⁴
(chefs serv. fonctionnel DDE)*

Une autre personne relate quant à elle son expérience en CETE, où le service dans le domaine de la politique des déplacements urbains était *"en situation très concurrentielle"* sur les prestations auprès des collectivités, et où il a fallu plusieurs échecs à des appels d'offres pour finalement conduire à une remise en cause des méthodes proposées :

"On répondait à des appels d'offres des collectivités locales avec des concurrents très forts, la Caisse des Dépôts ou des bureaux d'études privés. On était persuadé d'avoir la bonne parole, la bonne méthode, d'être les meilleurs, il n'y avait même pas à discuter, c'était à la limite scandaleux qu'on soit mis en concurrence. Résultat, on a perdu le premier appel d'offres, et en beauté, on n'était même pas dans le premier wagon parce qu'on était trop cher. Il a fallu une forte remise en cause des méthodes, au lieu de travailler avec des enquêtes qui coûtent la peau des fesses mais avec des enquêtes mieux ciblées, finalement on a eu les marchés. Mais au début on était très loin. La remise en cause n'était pas facile, et on n'était pas au niveau des DDE. En DDE, c'est un milieu plus protégé, on n'a pas en tête la notion de rapport qualité/prix. C'est ça le nerf de la guerre et on en est très loin." (chef serv. fonctionnel DDE)

Ce qui est en jeu ici, c'est effectivement la capacité à évoluer d'un raisonnement qui ne considère que le critère de la qualité, évaluée dans l'absolu, à **un raisonnement qui intègre d'autres paramètres**, notamment le **"niveau de service" dont a besoin le**

⁴ Face à cette vision "pessimiste" des choses, le premier interlocuteur note toutefois un progrès dans la réaction des ingénieurs du ministère : *"Il y a une dizaine d'années, un maire qui nous aurait dit «ce n'est pas ce que je veux», c'était impensable. Donc on a quand même évolué"*.

"client" demandeur de la prestation, et **le coût**. Dans un contexte marqué par la concurrence d'une part, et par les restrictions budgétaires d'autre part, les clients ont effectivement de nouvelles exigences, et sont plus attentifs à commander des prestations en stricte adéquation avec leurs besoins, pour ne pas engendrer de dépenses somptuaires. Pour illustrer ces nouvelles exigences, un chef de service fonctionnel relate la réaction récente d'un *"président de Conseil Général, qui, sur le projet de lotissement mené par une subdivision, a fait la réflexion «pourquoi dans un lotissement vous nous faites des chaussées qui peuvent supporter des 40 tonnes ?»"*.

En réaction à cet exemple, d'autres participants au groupe de réflexion soulignent toutefois les méfaits d'un raisonnement qui, à l'opposé, ne considérerait plus que le coût. Ils "défendent" en quelque sorte la qualité des travaux réalisés par les services déconcentrés du Ministère : *"L'Équipement a la réputation d'être cher, mais fait de la bonne qualité. Ce que font certains promoteurs privés ne tient pas. Au bout de dix ans, si la commune veut reprendre..."*

Mais il semble que les chefs de service fonctionnel puissent s'accorder quand même sur le fait que les DDE en règle générale ne rapportent pas la qualité de leurs prestations à leur coût, et remettent peu en question le niveau de service qu'elles estiment être pertinent, comme en témoigne ce dialogue entre les participants :

"- Le terme de qualité se définit par rapport à un niveau de service. Quel est l'objectif final du client ? ;

- Le problème, c'est qu'on le décrétait [dans l'exemple de la chaussée du lotissement qui supporte 40 tonnes]. On fait les questions et les réponses, on projette le niveau de service demandé ;

- Nous on voulait l'enquête statistique la plus fiable possible, même si elle était surdimensionnée ; on oubliait le résultat ;

- La question du niveau de service est importante par rapport à la qualité, on la retrouve aussi sur la sécurité routière et sur la viabilité hivernale. Quel est le coût pour quel service ? ;

- Tant qu'on n'a pas la valeur de la concurrence, on se fait plaisir."

C. UNE EVALUATION SOUS CONTRAINTES : "ON N'EST PAS VERTUEUX NATURELLEMENT"

Ce sont donc à la fois ces nouveaux enjeux de positionnement, et la faible capacité de remise en cause diagnostiquée, qui rendent nécessaire le développement de démarches

d'évaluation, prises ici au sens large d'une interrogation des services sur leurs pratiques, l'atteinte de leurs objectifs, et la réponse aux attentes des clients et usagers.

Ainsi certains de nos interlocuteurs soulignent que dans les accords entre Conseil Général et DDE pour l'entretien des voies départementales, la logique de contractualisation doit s'accompagner d'une logique d'évaluation, la double démarche de définition des objectifs et de mesure *a posteriori* de la réponse à ces objectifs devant faciliter l'action et la coopération :

"- Dans la convention avec le département, tout est affiché, tâche par tâche : les temps de fauchage, la viabilité hivernale,... tout est approuvé par le Conseil Général ;

- Dans l'affaire des prestations au Conseil Général, on est tous dans des situations où on a intérêt à faire préciser par le maître d'ouvrage le contenu de sa commande. Sinon c'est vague. On a intérêt à ce que le maître d'ouvrage puisse dire «voilà ce qu'on attend de vous», et qu'on puisse quantifier tâche par tâche. Ce qui permet ensuite de bien évaluer en interne si on répond ou non à la commande ; c'est plus facile derrière." (directeurs DDE)

De même, la concurrence avec d'autres organismes sur les prestations d'ingénierie publique aux collectivités locales nécessite pour la DDE de s'interroger sur son action :

"[En matière d'aménagement, champ de plus en plus concurrentiel], il va falloir mesurer déjà «au fait qu'est ce qu'on a fait, est-ce que ce qu'on a fait est bien ou pas bien ?» ; ne serait-ce que par rapport à notre propre action. On est en train de se positionner par rapport à un concurrent immédiat, le CAUE, Conseil en Aménagement Urbanisme et Environnement, qui est une émanation du Conseil Général, qui s'est positionné sur ce champ de l'aménagement de manière concurrentielle. On se fait tailler des croupières, pourquoi on a raté ce train là ?" (chef serv. fonctionnel DDE)

C'est également la remise en cause de la légitimité "naturelle" de l'intervention des DDE dans les affaires locales qui conduit les services à s'interroger sur l'image de leurs prestations auprès de leurs clients. La mise en concurrence est un déclencheur, si ce n'est de l'évaluation au sens strict, au moins d'un processus d'écoute des bénéficiaires des prestations :

"On n'a pas l'habitude dans la DDE de se tourner vers l'extérieur, pour voir comment on est perçu. Le processus d'écoute des bénéficiaires, quelque part c'est un processus neuf. Ces processus d'écoute sur lesquels on s'investit beaucoup, on

les baptise évaluation alors que ce n'est pas tout à fait ça. Écouter les bénéficiaires, ce n'est pas évaluer une politique." (directeur DDE)

"C'est naturel [de voir ce que les collectivités locales pensent de nos pratiques]. À partir du moment où on fournit une prestation, aller voir la qualité, c'est naturel, et c'est d'autant plus naturel qu'on ne le faisait pas avant !" (directeur DDE)

Enfin, **ce sont donc bien des contraintes qui conduisent à engager des démarches d'évaluation**. Même si le statut des personnels de l'Équipement n'est pas menacé, à la différence de celui des salariés des entreprises privées notamment, une certaine peur est ressentie dans l'organisation, une certaine **menace sur l'activité**, qu'un participant exprime avec la métaphore suivante :

"On est menacé ; c'est l'exemple du parc, avec une baisse d'activité de 10% par an. On est un peu dans la situation de Gorbatchev quand il était président de l'URSS. Du jour au lendemain, il est toujours président, mais il n'y a plus d'URSS. Le statut n'est pas menacé mais..." (chef serv. fonctionnel DDE)

Comme l'exprime un autre participant, *"c'est sous la contrainte qu'on évalue, et qu'on trouve des idées, [parce qu'] on est pris un peu dans un étau"*. L'idée de contrainte est encore reprise dans l'expression *"on n'est pas vertueux naturellement !"* employée par un chef de service fonctionnel de DDE : c'est sous les effets de réduction de budget, de réduction d'effectifs, de mise en concurrence de leurs prestations, que les services déconcentrés sont amenés à analyser et mesurer leur action, à rapporter des résultats à des coûts. Ainsi, évaluation évoque *"efficience"*, terme qui signifie pour les participants *"l'efficacité en fonction des moyens"*, alors que l'efficacité est une mesure *"dans l'absolu"* et signifie *"la réussite à n'importe quel prix"*. Or comme le souligne un secrétaire général, le terme d'efficience *"n'est pas nouveau dans le discours, mais assez nouveau dans les faits : plus les contraintes sont fortes..."*.

II. LES ÉVOCATIONS ET DEFINITIONS DE L'EVALUATION

A. L'EVALUATION : UN UNIVERS AMBIVALENT, ENTRE L'ENCHANTEMENT ET LA REALITE

Un des objectifs des groupes de réflexion était de comprendre "l'univers" de l'évaluation pour les participants, en leur demandant d'associer spontanément le plus de termes possibles au mot "évaluation", puis le plus de termes possibles "positifs", et enfin le plus de termes possibles "négatifs".

L'analyse des termes exprimés montre que les évocations autour du terme "évaluation" peuvent s'organiser autour de quatre principaux axes : la connaissance, l'action, la "participation", les méthodes et les moyens, chaque axe étant lui-même structuré autour d'un pôle négatif et d'un pôle positif.

Un premier axe est donc formé par les évocations qui s'organisent autour de la **notion de connaissance**. Évaluer, c'est analyser une réalité, la connaître. Sur cet axe, les évocations neutres sont des termes descriptifs relatif à "ce qu'on évalue" - les actions et leur contexte -, et "ce qu'on mesure" - les résultats par rapport à des objectifs, les dysfonctionnements, la satisfaction du "client" ou de "l'utilisateur" -. Les termes qui signifient l'action de connaître sont en revanche tous positifs, **l'analyse, la mesure, l'objectivation, la formalisation étant des démarches valorisées dans les représentations**. Une autre dimension de la connaissance est celle de **l'interrogation des pratiques**, de l'analyse réflexive - s'interroger, prendre du recul -, démarches elles aussi considérées comme **positives**. Le terme d'évaluation est également connoté à la notion de **temps**, avec l'idée de mesure par rapport à un état initial, marqué par des références, des objectifs et des intentions. À l'opposé sur l'axe de la connaissance, les évocations négatives, relativement peu nombreuses, ont trait à un "défaut" de connaissance ("*manque de références*"), au **risque d'erreur** ou d'échec lié à la difficulté à analyser une réalité trop complexe, et à la difficulté à atteindre une objectivité ou une neutralité dans l'analyse. L'évaluation, probablement par son aspect réflexion sur ses propres pratiques, comprendrait aussi une dimension d'égoïsme et de vanité. Enfin, est évoquée comme négative la faible généralisation des démarches d'évaluation.

Un second ensemble d'évocations s'organise autour de la **notion d'action**. Sur cet axe, la **majorité des termes sont positifs**. La connaissance permet l'action et le suivi de l'action, son "*pilotage*", terme récurrent et **valorisé**. L'intérêt de l'évaluation s'exprime par le fait de pouvoir réorienter l'action - la réajuster, la recadrer, voire carrément "*changer de cap*" -, ce "*pilotage*" à la lumière de l'analyse de l'expérience passée permettant de progresser, d'évoluer, de créer une dynamique. Dans les représentations, le mouvement, le changement, la dynamique sont valorisés, vecteurs de progrès et de réussite. À l'opposé de ce pôle positif, les évocations négatives autour de la notion d'action s'organisent essentiellement autour de l'idée **d'absence de suites**. Dans la pratique, la connaissance n'engendre pas automatiquement l'action : "*On identifie des points positifs ou négatifs, et on continue comme avant*". Tout se passe comme si, autour de cet axe, s'opposaient d'une part des verbes d'action, qui dans l'abstrait sont fortement valorisés, l'évolution, le progrès étant comme "enchantés" dans les représentations, et d'autre part des évocations qui traduisent les contraintes réelles de mise en oeuvre dans le quotidien.

Un troisième axe regroupe les évocations liées à la **notion de participation**, à l'aspect **managérial** de l'évaluation. C'est sur cet axe que **la tension entre les termes positifs et les termes négatifs est la plus nette**. À un extrême, la participation est valorisée, tout comme l'échange, la communication. Évaluer, c'est expliquer et rendre compte de résultats, mais aussi impliquer, associer, écouter, prendre l'avis des personnes. Ces processus sont censés "*faciliter le management*", en rassemblant, responsabilisant et suscitant l'adhésion des personnes autour des actions évaluées. Sur le plan de l'action publique, c'est la notion de transparence, le fait de "rendre compte du bon usage des deniers publics" qui sont mis en avant dans les aspects positifs de l'évaluation.

À l'opposé, les évocations négatives s'agrègent autour de plusieurs thèmes. Tout d'abord l'évaluation est connotée **hypocrite** et **démagogique**, ce sont "*l'évaluation-incantation*" ou "*l'évaluation-alibi*", moyens pour la hiérarchie d'imposer ses objectifs sous couvert de participation des personnels. Un second ensemble d'évocations négatives se regroupe autour de l'idée de contrôle et de suspicion des personnes. Ici, évaluation se confond avec "*investigation*", voire "*flicage*". Négative aussi est la perte de marge de manoeuvre, revers de la transparence. La hiérarchie a-t-elle toujours intérêt à "*ouvrir la boîte de Pandore*", voire à "*briser une image*" ? Par ailleurs, une démarche d'évaluation crée des attentes et des demandes, auxquelles ensuite il faut s'assurer de pouvoir répondre, sous peine de voir accrue la résistance à une prochaine démarche.

Enfin, un quatrième axe regroupe des évocations autour des **méthodes et moyens** de l'évaluation. Ici, peu de termes sont explicitement exprimés comme positifs, exceptés le fait même de disposer de méthodes, et le "*regard externe*". Les termes sont plutôt neutres, descriptifs des méthodes ("*entretiens*", "*enquêtes*"...), et surtout négatifs, qui expriment d'une part le manque de pratique et de savoir-faire, et d'autre part la lourdeur des moyens/méthodes à mettre en oeuvre. "*Usine à gaz*" est l'expression emblématique de l'évaluation dans ce registre.

Finalement, il nous semble pouvoir opposer, autour de ces quatre axes, **deux univers structurants**, celui d'une réalité **sans contrainte ou "enchantée"**, l'évaluation apparaissant dans tous les groupes de réflexion comme une démarche valorisée dans l'idéal, et celui de la **réalité sous contrainte**, l'évaluation apparaissant alors comme une démarche lourde, complexe, dont les résultats sont difficiles à mettre en pratique, et ambiguë quant à ses objectifs. Notons ici que tel que nous l'utilisons en sociologie, le terme "d'enchantement" est neutre, et décrit le fait que tout acteur a besoin, face aux difficultés de la vie quotidienne et concrète, de la concevoir et d'en parler de façon "enchantée", c'est-à-dire en gommant les contraintes, pour éventuellement mieux agir ensuite. L'enchantement apparaît effectivement comme une condition de l'action.

Nous avons donc tenté sur le schéma suivant de replacer, autour des quatre axes, quelques uns des termes qui expriment bien cette opposition de deux univers, l'un sans contraintes, l'autre sous contraintes. Parfois, ce sont les mêmes termes qui sont présents avec des connotations différentes, témoignant bien de cette **ambivalence de l'évaluation**. C'est le cas par exemple du "*changement*", de la "*remise en cause*". La remise en cause, expression récurrente, est valorisée sur le principe, car elle est la condition de l'évolution, qui est elle-même une valeur positivée. Mais la remise en cause semble connotée plutôt négativement dans les faits, surtout lorsqu'elle touche les personnes⁵, car elle est alors douloureuse et déstabilisante. Comme le résume avec humour un participant, "*ce qui est positif, c'est que les autres se remettent en cause !*". Le terme de "*transparence*" témoigne aussi de l'ambivalence de l'évaluation. Dans l'abstrait, sur le principe, la transparence est valorisée, c'est le **fondement du principe démocratique**. Dans la pratique en revanche, être transparent, c'est se montrer au plein jour, dévoiler éventuellement ses faiblesses, et **perdre une partie de ses marges de manoeuvre pour agir**.

⁵ Un participant évoque à ce propos le problème de la "*limite entre ce qui relève de l'évaluation des procédures et de l'évaluation des personnes, car les gens se sentent remis en cause personnellement*".

B. L'ÉVALUATION ET LES AUTRES FORMES DE DIAGNOSTIC : ENTRE UNE DÉFINITION PURE ET DES PRATIQUES HYBRIDES

Faisant suite aux questions associatives autour de l'évaluation, les participants aux différents groupes de réflexion ont été amenés à préciser ce qu'ils entendaient par ce terme, à mieux en cerner les contours.

1. Les caractéristiques de l'évaluation par rapport au bilan et à l'audit : un raisonnement par rapport à des objectifs initiaux, sur des actions à fort enjeu

Dans tous les groupes de réflexion, les caractéristiques de l'évaluation, sa définition, sont exprimées par les participants en partie par rapprochement comparatif et par différenciation avec d'autres formes d'analyse ou de mesure de la réalité.

La distinction la plus franche, et relativement unanime, semble s'opérer **entre évaluation et bilan**. Par opposition à cette notion, les participants précisent un certain nombre de spécificités de l'évaluation.

Tout d'abord, alors que le bilan est de l'ordre du constat, l'évaluation implique l'idée d'un **raisonnement par rapport à un objectif de départ**. Il y a l'idée d'une mesure entre un état initial, des objectifs fixés, et un état d'arrivée :

"Pour moi ce qui est différent entre évaluation et bilan, c'est la notion d'objectif. Dans l'évaluation on raisonne par rapport à des objectifs. Alors que dans un bilan, il n'y a pas forcément d'objectif, le bilan c'est un constat. Une évaluation c'est bien plus, c'est une mesure par rapport au point de départ, c'est dynamique, alors que le bilan c'est statique. Un exemple de bilan, c'est «on a délivré tant de permis de construire»...". (chef serv. fonctionnel DDE)

L'évaluation renvoie aussi à l'idée que la démarche de connaissance, d'analyse, s'accompagne, à la différence du bilan, d'une **recherche des causes**, d'une tentative d'**explication du pourquoi** :

"Si on constate des désaccords entre le résultat attendu et le résultat trouvé, l'évaluation pourra aller chercher les causes de cet écart. Un bilan est plus descriptif, sans forcément rechercher des objectifs un peu cachés, des intentions de la politique de l'État ou des collectivités, alors que l'évaluation, c'est quand même ça, il y a quelque chose par rapport à l'intention au départ, aux objectifs..." (chef serv. fonctionnel DRE)

Cette spécificité de l'évaluation sous-tend une **capacité d'explicitation des objectifs de départ** :

"Il y a la notion de réinterroger les objectifs, d'avoir un esprit critique sur ces derniers." (cons. gestion DDE)

"Pour moi l'évaluation c'est voir ce qu'on a fait, comment on l'a fait et si cela a bien répondu aux objectifs que l'on avait au départ, et éventuellement se poser la question s'il faut continuer ou faire autre chose. Cela sous-entend qu'on était capable d'évaluer ce qu'on voulait faire au départ." (cons. gestion DDE)

Elle sous-tend aussi une **capacité de remise en cause** :

"Dans la tête du commanditaire au départ, cela veut dire qu'il accepte une remise en cause de la politique d'action que l'on va évaluer." (cons. gestion DDE)

De la même façon que l'évaluation ne se confond pas avec le bilan, parce qu'elle est plus qu'un *"simple compte rendu"*, elle peut pas non plus être confondue avec un **diagnostic**. Le diagnostic est le constat préalable, qui permet d'élaborer des hypothèses, et de décider éventuellement d'une démarche d'évaluation. De l'avis d'un participant, le diagnostic est toujours nécessaire avant de lancer une évaluation :

"Il paraît nécessaire d'avoir un diagnostic, de pouvoir comme un médecin constater quelque chose, un dysfonctionnement, être capable d'avoir un peu décortiqué les éléments de ce diagnostic avant de dire «je vais lancer une démarche d'évaluation». Le diagnostic permet de poser des hypothèses." (resp. DAC)

Toujours dans le même ordre d'idées, parce que l'évaluation renvoie à la notion d'**un jugement des résultats, en vue d'une action**, elle se distingue d'une "photographie" :

"La plus value de l'évaluation par rapport à une photographie, c'est le jugement de valeur porté, et pouvoir tirer des enseignements pour des actions." (directeur DDE)

Un autre rapprochement comparatif est souvent opéré par les participants, entre évaluation et **audit**. Mais ici la frontière est **plus floue**. Pour certains participants, les deux termes se rapprochent, dans la mesure où tous les deux contiennent l'idée d'une analyse suite à laquelle sont formulées des **propositions d'action pour le futur** :

"J'ai du mal à distinguer l'évaluation de l'audit parce que j'imagine mal faire un audit sans proposer des axes d'évolution, et l'évaluation engendre forcément des évolutions..." (cons. gestion DDE)

"À partir d'un bilan, d'une analyse, il y a une proposition, une démarche... le bilan serait peut-être un point de départ, mais entre audit et évaluation, ce n'est pas toujours facile [de distinguer]". (cons. gestion DDE)

Pour d'autres, l'audit se rapproche plus du constat ("*l'audit, c'est un constat de l'existant, un regard ponctuel sur un projet*"), et par là du bilan. Ainsi, de l'avis d'un conseiller de gestion, il y aurait des "*audits-bilans*", démarches de "*mesure des écarts*", et des "*audits-évaluations*", démarches dans lesquelles "*on cherche le pourquoi, on réinterroge les objectifs*".

Toutefois, si cette dimension d'analyse en vue d'une action n'apparaît pas clairement discriminante pour distinguer l'audit de l'évaluation, pour certains participants d'autres traits sont **spécifiques de l'évaluation**. C'est tout d'abord le fait de faire intervenir un **regard extérieur**, qui assure et garantit une certaine objectivité de la démarche :

"Il y a une notion de l'extérieur ; avoir un avis de l'extérieur." (cons. gestion DDE)

"Il y a obligatoirement une garantie d'objectivité, une évaluation pas objective n'est pas une évaluation. Une écoute par des gens de la DDE, sans intervenant extérieur ou sans contrôle, ce n'est pas forcément objectif. C'est le problème de quelles garanties on donne." (directeur DDE)

C'est aussi le fait que l'évaluation comporte une **dimension participative**, que les personnes concernées sont partie prenante de la démarche :

"Dans «évaluation», il y a une dimension association des instances d'évaluation qui ne se retrouve pas forcément dans un audit, on associe moins les intéressés. [...] C'est peut-être pour cela qu'avec l'évaluation on rejoint une démarche qualité : sur la mobilisation du personnel, sur l'écoute... [...] L'évaluation me paraît plus contractualisée entre les acteurs alors que l'audit et le bilan paraissent plus directifs." (cons. gestion DDE)

Une personne, en faisant référence plus précisément à l'évaluation des actions publiques, ajoute une notion qui peut être rapprochée de celle de la participation, qui est celle du **partage d'un jugement de valeur**. Selon elle, c'est en ce sens que l'évaluation se

distingue d'un bilan ou d'une étude, qui peuvent être la production non partagée d'une seule personne, d'un seul "expert" :

"L'évaluation telle que je la pratique, c'est quand même un partage de jugement de valeur de l'ensemble des acteurs qui sont concernés par une action publique. Ce n'est pas la même chose qu'une étude, une étude c'est un individu seul qui la conduit, c'est une expertise. Une expertise, une étude d'impact, un bilan économique, vont être utiles pour l'action publique, pour la définir, etc. mais pour moi ce n'est pas de l'évaluation. Le bilan est nécessaire pour faire de l'évaluation, mais il peut ne pas être partagé." (resp. DAC)

La dimension participative a pour conséquence une autre caractéristique de l'évaluation, qui est la **nécessité d'avoir des "marges de manoeuvre"** pour mettre en place ensuite des actions en réponse aux résultats de la consultation :

"J'ai l'impression qu'il y a la notion de marge de manoeuvre qui permet éventuellement de faire autre chose. L'évaluation demande d'avoir des marges de manoeuvre, parce que c'est une démarche qui agite plus de monde, donc si on n'a pas de marge et qu'on ne peut rien mettre en place, cela ne sert à rien." (cons. gestion DDE)

Un autre concept avancé, qui s'articule avec la notion de marge de manoeuvre, est celui d'**enjeu**. Pour certains, la spécificité de l'évaluation, par rapport à d'autres formes d'enquêtes ou d'analyses, serait de porter sur des actions qui font l'objet d'enjeux pour l'organisation. Une caractéristique de l'évaluation, parce qu'elle porte sur des sujets sensibles et à enjeux, serait ainsi d'être une démarche risquée, dont le lancement fait l'objet de débats :

"On engage une évaluation seulement s'il y a un enjeu lourd. C'est un moment fort d'une DDE, parce qu'à un moment donné il y a un enjeu. [...] Des enquêtes d'image de marque, des actions correctives, etc., normalement on ne doit pas avoir d'opposition. Alors que lorsqu'on est sur l'évaluation il devrait y avoir des gens qui sont fondamentalement contre. Ce n'est pas évident d'accepter une évaluation. Autant beaucoup d'actions de management tout le monde s'en fout - ou pas, mais... -, alors que l'évaluation devrait entraîner des gens qui disent «non, il n'y a pas nécessité d'évaluer ce truc là», ou «oui c'est fondamental». Le débat de décider de l'évaluation est majeur, alors qu'il n'y a pas de débat pour lancer une enquête image de marque, ça ne mange pas de pain. L'évaluation il y a débat, on peut dire «sur tel domaine il y a un risque gigantesque, je n'évalue pas»." (directeur DDE)

Outre du bilan et de l'audit, l'évaluation se distingue encore d'autres formes de démarches ou de contrôle, comme celui de "la Cour des Comptes", ou comme les contrôles hiérarchiques réalisés par l'Inspection Générale périodiquement sur l'ensemble des services des DDE. Elle se différencie aussi de la démarche qualité, parce que son cadre dépasse la question des attentes des bénéficiaires, qu'elle peut s'appliquer à d'autres champs. C'est en ce sens qu'on peut dire selon un participant que *"la démarche qualité s'inscrit dans l'évaluation"*. Par ailleurs, lorsque les champs se recoupent, l'évaluation se différencie selon certains d'une démarche qualité en ce sens qu'elle n'est pas simplement une écoute des bénéficiaires, mais une analyse de la réalité et une **mesure de satisfaction par rapport à une politique et des objectifs définis et fixés au point de départ** :

"[Dans l'évaluation] il y a des objectifs bien précis qui ont été fixés, et on va mesurer sur le terrain la réalisation de ces objectifs, on regarde s'il y a eu des biais, et on en déduit des éléments. L'évaluation, ce n'est pas simplement un processus d'écoute pour savoir si les gens sont contents, c'est en adéquation avec une politique arrêtée, voir comment elle est perçue et réalisée sur le terrain."
(directeur DDE)

"Pour moi l'évaluation c'est l'analyse de la satisfaction, à la fois des objectifs qui sont poursuivis par l'opérateur, et la satisfaction du bénéficiaire, et l'adéquation entre la satisfaction de l'un et de l'autre." (resp. DPS)

Enfin, au sein même de l'évaluation, certaines personnes opèrent deux distinctions :

— d'une part entre **évaluation qualitative et évaluation quantitative**, la première étant utilisée pour appréhender *"ce qu'on ne peut pas mesurer précisément"*, comme par exemple les questions d'appréciation de la qualité d'une prestation de la DDE par des usagers.

— d'autre part entre **évaluation a priori et a posteriori**. Cette distinction, exprimée dans le groupe réunissant des chefs de service fonctionnel de DRE, ne fait pas l'unanimité parmi les participants. Certains estiment en effet que *"les deux [évaluations a priori et a posteriori] sont parfois complètement liées"*, d'autres considèrent aussi *"qu'entre les deux, il y a le milieu, le «in continuum», le «in itinere», notamment sur les politiques de la ville"*. Néanmoins, un participant les distingue assez explicitement, notamment par rapport à la question de la neutralité : l'évaluation *a priori* place l'évaluateur "au service du projet", au contraire de la démarche *a posteriori*, dans laquelle il est plus indépendant :

"J'ai le sentiment qu'il y a une petite ambiguïté entre l'évaluation a priori et l'évaluation a posteriori. Par exemple évaluer le bruit d'une pollution, cela se fait dans les études a priori, de façon à peu près correcte et méthodique quand on a bien défini les hypothèses et quelles étaient les méthodes employées. Pour les évaluations a posteriori, la question se pose différemment, ce ne sont pas des questions que l'on se posera directement, c'est plus des questions d'évaluation de politiques, de comparaisons de retombées. Dans une évaluation a posteriori, on peut être très technicien, on n'est pas «au service d'un projet» puisque j'analyse le projet de quelqu'un d'autre, j'essaie de comprendre, je vais présenter mes conclusions et les gens les utiliseront peut-être pour prendre d'autres décisions. [... Dans une évaluation a priori] je vais donner des éléments, mais je ne donnerai pas des éléments à tout le monde si jamais il pouvait y avoir quelque chose à l'encontre du projet, je suis au service du projet." (chef serv. fonctionnel DRE)

2. Faut-il réserver le terme «évaluation» aux démarches "très musclées", pour ne pas "galvauder l'outil" ?

Si une relative concordance s'établit entre les participants sur les traits ou les qualités qui définissent l'évaluation, des différences d'opinions s'expriment quant à l'étendue des pratiques qui peuvent être désignées sous le vocable d'évaluation, quant à la pertinence d'attribuer ce terme à telle ou telle pratique. Ainsi, certaines personnes se prononcent en faveur d'une définition assez large de l'évaluation :

"À partir du moment où on part du diagnostic avec les élus, on crée un système de relations régulières avec eux pour regarder sur des dossiers précis ce qui a marché ce qui n'a pas marché, je pense qu'on fait une évaluation, il y a un système d'évaluation, on regarde ce qui s'est passé, pourquoi ça a réussi et pourquoi non." (directeur DDE)

"[L'évaluation] c'est un mot qui se prête à tellement d'acceptions. Par exemple une démarche qualité, où avant de l'engager on se pose la question de l'écoute des bénéficiaires, est-ce que ce n'est pas déjà de l'évaluation, ou est-ce que c'est une démarche complètement différente ? J'ai l'impression que l'évaluation, on en fait presque souvent sans le dire. Derrière les démarches très musclées, très roboratives, quand on engage une démarche qualité, qu'on écoute les prestataires de service sur une filière de production quelconque, est-ce que ce n'est pas déjà une démarche d'évaluation ?" (directeur DDE)

D'autres participants au contraire sont partisans d'une définition plus restreinte de l'évaluation. Ils estiment souhaitable de ne désigner par ce terme que les démarches qui correspondent à une méthodologie rigoureuse, telle qu'elle peut être définie dans le guide de l'évaluation⁶. Ils souhaitent réserver le terme d'évaluation à des démarches précises, et notamment précisément définies dans le temps :

"La spécificité de l'évaluation, c'est que ça se commence et ça se finit. C'est une action bien définie, identifiée dans le temps. Pour moi, l'évaluation est quelque chose qui est très très précis, très fermé, excessivement ponctuel, qu'on décide un jour et qu'on arrête un jour, tout le reste n'est pas de l'évaluation. Le reste, c'est de l'ordre du fonctionnement, du management. L'évaluation, c'est quelque chose de très ciblé, organisé, avec une démarche très rigoureuse, c'est un vrai produit, qui a une logique, une démarche. [Par exemple sur l'évaluation de l'ingénierie publique dans mon département] j'ai dit on va évaluer ce truc là, on a défini un chef de projet, un comité de pilotage, un intervenant extérieur. J'ai quitté la DDE et ça a continué après, il fallait finir la démarche." (directeur DDE)

De l'avis de ces participants, dénommer "évaluation" d'autres démarches, qu'ils estiment moins rigoureuses dans leur méthodologie et moins "professionnelles", comme les démarches qualité par exemple, conduirait à galvauder le terme, et finalement à **galvauder l'outil**, que plus rien ne distinguerait de ces autres démarches :

"Le concept d'évaluation est entré dans une phase plus professionnelle, aujourd'hui c'est un outil, une fois lancé, qui fonctionne et qui aboutit. Alors qu'il y a quinze ans c'était un peu de la bouillie de chat, on analysait, c'était tellement non structuré comme approche qu'à un moment on pouvait réorienter, repiloter, etc. et l'affaire se diluait, ni vu ni connu. Aujourd'hui, ça aboutit. [...] C'est une approche très professionnelle, c'est pour ça que si on met ça à toutes les sauces c'est la meilleure façon, alors qu'on a un outil un peu opérationnel, de se démerder pour qu'il le soit de moins en moins, c'est comme tous les machins de qualité, on peut réorienter en permanence, et s'en sortir assez facilement, il y a toujours des portes de sorties." (directeur DDE)

Ces deux expressions, de deux personnes à deux moments du groupe de réflexion réunissant des directeurs de services déconcentrés, résument bien les deux positions :

"On peut parfaitement piloter une DDE sans jamais rien évaluer. L'évaluation, c'est quelque chose de très limité dans le temps, de très rigoureux, très structuré."

⁶ Guide "Les démarches d'évaluation", de la DPS, de janvier 1997.

"Heureusement qu'on fait de l'évaluation en continu, sinon ..."

3. Dans la pratique, peu d'évaluations au sens strict

Si l'on se réfère à une définition stricte de l'évaluation, plusieurs personnes estiment finalement que dans la pratique, on nomme évaluation des démarches qui en fait n'en sont pas, parce qu'elles n'en rassemblent pas toutes les caractéristiques.

Ainsi, on parle parfois d'évaluation alors qu'il n'y a **aucune recherche de l'explication du "pourquoi" des résultats** :

"Chez nous, [les démarches d'évaluation] c'est un peu sommaire... c'est plus du bilan que de l'évaluation, pour moi le bilan c'est constater plutôt en termes quantitatifs. Souvent on a obligé les gens à dire «évaluation», on galvaude le terme évaluation, et on se contente de mesurer de façon binaire si c'est à faire ou pas. Mais derrière, on ne cherche pas à comprendre pourquoi, ce qui s'est passé..." (cons. gestion DDE)

Il n'y a pas toujours non plus de rapprochement entre les résultats atteints et des objectifs de départ, ou des besoins exprimés initialement :

"Quand on lance des actions [de communication] événementielles, on fait une évaluation, mais... C'est plutôt une analyse d'impact, il y a un projet mis en oeuvre, on analyse comment ça a marché ou pas. On ne fait pas réellement une évaluation, dans le sens où rarement on renvoie la question aux objectifs." (resp. DAC)

"Dans les domaines de production, et même dans des questions de politiques, par exemple les tableaux de bord d'un comité de direction, c'est très quantitatif en général : consommation des crédits, financement d'un projet ... c'est très quantitatif, derrière il n'y a pas de notion de qualité. On n'a pas évalué au sens de «a-t-on bien répondu aux besoins qui étaient exprimés ?»" (cons. gestion DDE)

De même, par rapport à une démarche d'évaluation telle qu'elle peut être définie dans le guide, les pratiques mises en oeuvre **ne répondent pas strictement aux règles "d'affichage" et de "transparence"** qui devraient caractériser l'évaluation :

"Si on prend le guide, on fait peu d'évaluations, on est rarement transparent comme le sous-tend le guide d'évaluation, on est assez opaque vis-à-vis des gens, les retours sont partiels, l'affichage n'est pas aussi clair que dans le guide d'évaluation." (cons. gestion DDE)

La même désignation impropre touche les démarches d'analyse des politiques publiques, pour lesquelles on parle d'évaluation, alors qu'il ne s'agit bien souvent, selon les participants, que de bilan chiffré. Un participant prend à ce propos l'exemple de "l'évaluation" de la politique de logement des personnes défavorisées, où le dénombrement des logements construits remplace une véritable interrogation sur l'intention initiale et, au regard des résultats, sur la pertinence des mesures choisies par rapport à cette intention :

"Par exemple pour évaluer des plans d'urgence pour loger des personnes défavorisées, finalement on va compter le nombre de logements produits, et éventuellement on fera des statistiques sur le profil des gens y habitant, moi j'appelle ça du bilan. Une vraie évaluation consisterait à dire «quelle est l'intention du gouvernement qui met en place un dispositif dans une continuité «dispositif d'urgence», quelles sont les représentations qu'il a de la précarité, quelle est la pertinence des outils qu'il a choisi pour traduire cette intention, et quelle est l'efficacité réelle sur les ménages logés par rapport à l'intention»." (chef serv. fonctionnel DRE)

La mesure est ici plus "simple", elle permet éventuellement de conforter les orientations prises sans trop de remise en question. Dans cet exemple, c'est la dimension "politique" des choix, ainsi que la difficulté à appréhender et pondérer un ensemble de critères qualitatifs, qui expliquent qu'une évaluation au sens strict est difficilement envisageable :

"Ce qui est faisable sans difficulté majeure pour le Ministre et les services, c'est du dénombrement, cela part aussi dans le sens «on s'est bien mobilisés, on a fait du bon boulot et on produit le nombre de logements qui était affiché comme objectif». Après tout, cela donne des instruments pour mesurer. Maintenant, est-on prêt à poser la question : «que signifie la constitution d'un parc de logements d'urgence dans une politique globale de logements, dans ce que cela assume dans des situations de précarité, a-t-on envie de le faire ?» cela devient douloureux, on renvoie à des choix politiques... Et de l'autre côté, on touche aux questions du social, on n'a plus seulement des faits, on a des personnes en face de soi et donc on rentre sur des parcours individuels : «est-ce que ce logement temporaire a été utile dans votre vie ?» C'est très difficile d'identifier le rôle du logement par rapport à des processus de réadaptation sociale, parce qu'il y a d'autres éléments, l'emploi, etc..." (chef serv. fonctionnel DRE)

Tout comme peu de démarches "en général" répondent strictement aux critères de l'évaluation prise dans son sens restreint, de même en ce qui les concerne personnellement, les participants déclarent **mener dans leur pratique peu d'évaluations "telle qu'elle est**

définie dans le guide". Dans plusieurs des groupes, et donc à plusieurs positions dans l'organisation, les personnes affirment la très faible fréquence, voire l'inexistence, de telles démarches *stricto sensu* :

"Pour ma part, [on me sollicite pour de] l'analyse de l'activité. C'est vraiment une analyse fine de l'activité, c'est un peu une aide à la décision. Après cela peut concerner une méthode, par exemple sur un projet de service. Qu'est-ce qu'on propose comme démarche... on ne met pas forcément l'évaluation là-dedans. Chez nous on a «audit-bilan» et «évaluation», mais qu'est-ce qu'on appelle évaluation ? Si on prend l'évaluation comme dans le guide de l'évaluation, on en fait très peu en fait..." (cons. gestion DDE)

"En fait on a peu évalué. Il y a des choses qui se font, il y a des actions, mais qui ne s'appellent pas comme ça. Une vraie démarche telle que c'est décrit [dans le guide], il n'y en a pas beaucoup." (secr. général DDE)

"On évalue tous des éléments de politique par ci par là, mais si vous en déduisez que dans toutes les DDE de France et de Navarre on évalue l'ingénierie publique dans les règles de l'art, ce serait une erreur d'appréciation." (directeur DDE)

"Il me semble que nous nous situons plus dans l'objet quotidien que dans l'objet évaluation, je n'ai pas la prétention d'avoir engagé quoi que ce soit dans mon domaine en matière d'évaluation !" (chef serv. fonctionnel DRE)

"Je ne sais pas trop [ce que j'évalue], parce que les objectifs qu'on se fixe sont des objectifs qui ne permettent pas de mesurer des impacts. On va se fixer des objectifs, mais qui sont liés à des procédures : par exemple mon objectif, c'est que le tiers des DDE renouvellent leur POM cette année ; ça ne veut rien dire. En fait, on s'est très peu fixé d'objectifs qui permettent de faire une évaluation." (resp. DPS)

"Mon expérience est assez limitée : l'évaluation de la réhabilitation du logement social, j'y ai participé de très loin, j'ai pu lire les rapports, voir les effets. Sinon j'ai participé un petit peu, mais du côté évalué, à l'évaluation du fonctionnement des réseaux. Mais je n'ai jamais été dans une instance de pilotage d'évaluation." (resp. DPS)

Comme le conclut un participant :

"On fait plutôt de l'analyse, du bilan, de l'audit, une comparaison par rapport à des référents, des animations démarches qualité... et par défaut tout ce qui est

dans le guide de l'évaluation qui dit en quoi ce n'est pas de l'évaluation !" (cons. gestion DDE)

En conclusion de cette tentative de cerner les contours de l'évaluation, il apparaît un double phénomène, un peu paradoxal. D'une part l'évaluation possède bien, aux yeux des participants, un certain nombre de **caractéristiques spécifiques**, qui la distingue des autres formes d'analyse ou de mesure d'une réalité. Ces caractéristiques sont, pour les plus fondamentales, les notions d'**attribution d'une valeur aux résultats**, de mise en relation des résultats avec les **objectifs initiaux**, de **réinterrogation de ces objectifs**, de traduction des résultats dans **des actions à mettre en oeuvre**, et aussi de **participation** des personnes au processus d'évaluation, de rigueur de méthodologie, etc. Mais d'autre part, les contours des pratiques que l'on va définir sous ce vocable restent relativement **flous et variables** selon les personnes ("*on a besoin de sémantique*").

Finalement, les différentes démarches pourraient être placées sur un axe, dont les deux extrêmes sont assez clairement définis : l'un est celui du **bilan**, du constat, qui n'a aucune des propriétés de l'évaluation. L'autre est celui de **l'évaluation "telle qu'elle est définie dans le guide"**, c'est-à-dire dans toute sa rigueur et **sa pureté formelle**. Entre ces deux extrêmes, se situe dans la pratique **un ensemble de démarches hybrides** - audits, démarches qualité, évaluation de politiques publiques, etc. -, dont on pourrait dire qu'elles ont "plus ou moins", mais jamais totalement, les propriétés de l'évaluation "pure". Ces démarches sont selon les cas désignées ou non sous le terme évaluation, mais toujours avec la conscience de l'écart entre la signification stricte du terme et la réalité de la pratique.

III. LES REALITES EVALUEES

Après avoir un peu mieux cerné ce que les participants entendaient par "évaluation", et en quoi cette démarche se différencie d'autres formes d'analyse ou de diagnostic, nous avons tenté au cours des réunions de groupe de comprendre quelles sont les réalités ou les pratiques évaluées, quelles sont les actions qui font l'objet d'évaluations au ministère de l'Équipement.

L'analyse du discours des participants à ce propos laisse apparaître deux difficultés :

- d'une part leur discours porte à la fois sur les actions susceptibles de faire l'objet d'une évaluation, mais sur lesquelles eux-mêmes ne sont pas spécialement impliqués, et sur les actions sur lesquelles ils ont effectivement, en pratique, commandé ou mené des démarches d'évaluation. Leur discours est donc **le produit à la fois de leurs pratiques**, en gardant à l'esprit que leurs pratiques d'évaluation *stricto sensu* sont peu nombreuses, et de **leurs représentations** non construites à partir de l'expérience.

- il apparaît d'autre part que les personnes évoquent des types d'actions qui se situent à des **niveaux de réalité très différents**, parce qu'eux-mêmes se positionnent à des places très différentes dans l'organisation. Ainsi, si les conceptions de l'évaluation, en tant que démarche ou méthodologie, sont globalement communes à l'ensemble des personnes rencontrées dans les différents groupes (les évocations ou les définitions de l'évaluation que nous venons d'exposer se retrouvent dans tous les groupes, il ne semble pas y avoir d'effet discriminant lié à la position des participants dans l'organisation), en revanche les actions qui forment les référents des personnes, les réalités qu'elles évaluent concrètement dans leur pratique, ou qu'elles expriment comme potentiellement évaluables, sont diverses et liées à leur **niveau d'intervention dans l'organisation**.

A. UNE CATEGORISATION DES ACTIONS EVALUEES EN FONCTION DE L'ECHELLE D'IMPACT DE L'ACTION

L'analyse du discours des participants aux différents groupes de réflexion montre donc que l'évaluation renvoie à un **ensemble d'objets assez hétérogène**.

Ainsi pour certains le champ de l'évaluation est essentiellement celui des politiques publiques :

"Pour moi, je pense plutôt l'évaluation comme l'évaluation des politiques publiques. J'ai du mal à imaginer l'évaluation sur des petites actions." (resp. DPS)

Pour d'autres au contraire, l'évaluation peut concerner toute action, *"tout ce qui a un coût, et tout ce qui mobilise des énergies"*. Toute action entreprise, même si elle est interne à l'organisation, est une dépense d'argent public, et à ce titre mérite d'être évaluée :

"Je ne fais pas une distinction aussi claire entre évaluer les politiques publiques et évaluer le reste. Pour moi, toute notre action quotidienne relève finalement d'une politique publique, et de la dépense de l'argent du contribuable. C'est vrai que ce qu'on peut faire au sein de DPS/SD est certainement «petit joueur» par rapport au coût de la réhabilitation de logements sociaux ou d'une gare TGV, mais malgré tout, lorsqu'il y a des actions que nous mettons en oeuvre de notre initiative, [...] les politiques que nous conduisons pour faire évoluer le management des services ont un coût, et j'estime qu'il y a lieu de se poser régulièrement la question de savoir ce que nous faisons." (resp. DPS)

Enfin, d'autres personnes associent aussi dans le champ de l'évaluation celle des personnes. En quelque sorte, ce n'est pas seulement **"tout ce qui mobilise des énergies"** qui mérite d'être évalué, mais aussi les **"énergies mobilisées"** elles-mêmes :

"Les ressources humaines représentent plus de 50% des moyens qu'on a entre les mains, elles méritent une évaluation avec un grand E au même titre que les politiques publiques." (chef serv. fonctionnel DDE)

Finalement, il semble que les actions évaluées, ou susceptibles d'être évaluées au Ministère peuvent être catégorisées à partir d'un **premier critère**, qui oppose **évaluation individuelle** - des personnes - à **évaluation collective** - des actions. Un second critère, celui de **l'échelle d'impact de l'action**, permet ensuite de catégoriser les actions du second groupe, en trois niveaux : un niveau **interne au Ministère**, un niveau **externe "local"**, en termes de **positionnement des services déconcentrés dans le jeu local**, et un niveau **externe "national"**, en termes de **politiques publiques**.

1. L'évaluation individuelle des personnes : au centre d'une double articulation, entre la notation et l'évaluation de l'action du service

L'évaluation individuelle n'entrait pas explicitement dans le champ de cette étude, davantage centrée sur les processus d'évaluation d'actions publiques. Néanmoins, la

question de l'évaluation individuelle a été spontanément abordée dans un groupe de réflexion, celui des chefs de service fonctionnel de DDE. Or leur débat laisse apparaître à notre sens deux éléments de réflexion intéressants pour la compréhension des représentations de l'évaluation d'actions collectives : d'une part la question de **l'articulation entre évaluation des personnes et évaluation des plans d'actions**, et d'autre part la question du **possible amalgame, dans les représentations, entre évaluation d'action, évaluation individuelle et notation**.

Sur la première question, le point de débat est de savoir si l'évaluation individuelle, annuelle et obligatoire, peut être totalement indépendante et déconnectée de l'évaluation des actions ou missions collectives.

Certains chefs de service fonctionnel de DDE estiment que les deux procédures sont relativement distinctes. De l'avis de l'un d'eux, l'évaluation des personnes, "*élément du management des personnes*", doit être "*déconnectée d'une évaluation des politiques publiques*". Une autre personne souligne que les deux types d'évaluation relèvent de **temporalités différentes**, l'une étant périodique, avec une dimension rituelle, et l'autre ponctuelle :

"Il faut intégrer la notion de temps. L'évaluation des agents est périodique et annuelle. Par contre, l'évaluation des politiques publiques est fonction de la durée sur laquelle on envisage de juger l'efficacité de cette politique publique, son impact sur l'environnement, la satisfaction des besoins. Donc c'est une évaluation sur un temps plus long, et pas forcément systématique. [...] L'évaluation c'est un moment privilégié, où on pose tout, on regarde ce qui se passe."

D'autres participants dans ce groupe de réflexion insistent au contraire d'une part sur **l'homologie des procédures** ("*amener la personne du point A au point B, ou amener la politique du point A au point B, pour moi c'est la même chose, l'important c'est de faire progresser les agents, et les politiques publiques*"), et d'autre part sur l'articulation entre les deux niveaux d'évaluation, sur les "*allers-retours permanents entre évaluation des personnes et évaluation des plans d'action*". Les individus sont évalués par rapport au contenu de leur mission personnelle, mais celle-ci est elle-même partie prenante de l'ensemble plus large qu'est la mission du service :

"On positionne les objectifs des personnes par rapport aux plans d'actions : on dit dans le plan d'action vous concurrez de telle manière sur tel objectif à la réalisation des actions du service, vous avez ou non atteint ces objectifs. L'évaluation de l'individu se fait par rapport à un plan d'action, qui lui même fait l'objet d'autres évaluations collectives."

"Si on donne des objectifs pour une année, il faut définir le contenu du poste. On est obligé de regarder l'évolution des missions que l'on donne. Donc entre l'évaluation de la personne et l'évaluation des missions, il y a quand même des points communs."

Un participant distingue ainsi trois niveaux d'articulation, entre le projet ou l'action du service, son organisation, et les individus qui participent à cette organisation et au projet. L'évaluation à chaque niveau se fonde sur des indicateurs spécifiques :

"On évalue une organisation, par juxtaposition avec un projet, et par rapport aux individus qui concourent au fonctionnement de l'organisation pour atteindre les objectifs. Le projet, on évalue les résultats, la satisfaction des besoins exprimés par les clients. L'organisation, on évalue par rapport à des indicateurs différents, comme le respect de délais, le respect de budget, les relations, les freins. Les individus, on évalue par rapport à des objectifs qu'on arrive à fixer en terme de délais, de moyens, de consommation de crédit, de nombre de permis sortis à la minute, ..."

Un autre chef de service fonctionnel souligne enfin l'aspect interactif qui existe entre l'évaluation de la personne et l'évaluation des actions d'un service. L'individu n'est pas que le réceptacle passif d'objectifs qui lui seraient fixés ; son comportement et la façon dont il a opéré pour mener à bien sa mission sont informatives, et influent sur la définition des actions du service auxquelles il contribue :

"Il peut y avoir des emboîtements et des rebondissements [entre évaluation des personnes et évaluation des plans d'action]. Quand on évalue un agent, il nous renvoie quelque chose par rapport à notre action, et par rapport aux missions et tâches qu'on lui a confiées. Un agent peut ne pas avoir atteint ses objectifs parce qu'on ne lui en a pas donné les moyens, ou qu'on n'a pas su nous-mêmes lui définir correctement ses objectifs."

La deuxième question renvoie au problème de l'amalgame qui peut se produire dans les représentations entre les différents niveaux d'évaluation, et au fait que l'évaluation d'actions collectives peut être mal perçue parce qu'elle est **assimilée à évaluation personnelle**, elle-même **assimilée à notation**.

Ainsi, plusieurs participants au groupe réunissant des chefs de service fonctionnel de DDE soulignent que l'évaluation individuelle est connotée négativement, et que par conséquent, l'emploi d'un seul et **même terme** pour qualifier **l'évaluation individuelle** et **les évaluations d'actions publiques** crée un **a priori négatif envers ces dernières** :

"Quand on parle d'évaluation, on touche à une ambiguïté, dans la signification beaucoup de gens associent l'entretien d'évaluation. C'est ce qui provoque cette réticence quand on veut ensuite parler d'évaluation d'autre chose, d'évaluation d'organisations. Il y a la connotation entretien d'évaluation. Un peu gênant qu'il y ait ce même mot qui traite d'évaluation des politiques et qui traite des personnes. Ça entretient l'ambiguïté. [...] Pour moi, le terme «entretien de bilan» lèverait un peu cette ambiguïté."

"Dans notre culture, le mot évaluation a une consonance, ou une signification qui amène plein de discussions. C'est un handicap pour avoir une vision positive des autres aspects de l'évaluation."

L'assimilation des deux termes crée d'autant plus de confusion semble-t-il que l'évaluation individuelle, qui vise à évaluer l'action d'un agent par rapport à des objectifs et une mission qui s'intègre dans l'action collective d'un service, est elle-même associée à la notation, jugement individualisé qui comporte un enjeu en termes financier et de progression de carrière. À ce niveau aussi, **l'articulation et le degré de dépendance entre évaluation individuelle et notation** font l'objet de discussions entre les participants au groupe de réflexion.

Certains chefs de service rappellent que théoriquement, entretien d'évaluation et notation sont déconnectés :

"Ça nous est rappelé de manière très formelle, l'entretien d'évaluation n'est pas le moment où on effectue l'exercice de notation, c'est complètement déconnecté. On fait ensuite un exercice comparatif, on arrive à transcrire ce qu'on a dit par rapport aux objectifs dans une note, qu'on replace par comparaison dans un cadre plus global."

Ainsi l'évaluation, c'est établir avec l'agent un bilan par rapport aux objectifs qui avaient été fixés en fonction du poste qu'il occupe, c'est analyser les causes des écarts (les objectifs fixés étaient-ils réalistes, légitimes, ou y a-t-il déficience de la part de l'agent ?), et c'est définir de nouveaux objectifs pour l'année à venir⁷. Et la notation est un processus distinct, la note est "mise à part", ou encore "dans le secret du bureau ensuite". Si elle est bien une "transcription" des conclusions de l'entretien d'évaluation, elle est aussi la résultante d'un

⁷ Certains participants ont également évoqué, outre l'entretien individuel d'évaluation, le "bilan" ou "l'évaluation des compétences", où ils vont "plus loin dans la définition des compétences" des personnes par rapport à leur poste et leur mission. Cette procédure se distinguerait de l'entretien d'évaluation, en étant "plus liée à un poste qu'à l'individu". C'est pourquoi d'ailleurs son statut est "ambigu", entre une évaluation individuelle et une évaluation plus organisationnelle. Nous allons voir plus bas par exemple qu'un secrétaire général mène un bilan de compétences sur un métier, et donc de façon collective sur l'ensemble des agents assurant ce métier.

processus d'harmonisation globale et de repositionnement par comparaison entre les agents, puisque *"la notation répond à des impératifs de moyennes à respecter, à des objectifs arithmétiques"*.

Néanmoins, même si effectivement il n'y a pas correspondance immédiate entre évaluation et note, c'est d'après certains *"un mensonge de dire que la notation est déconnectée de l'entretien d'évaluation, [car] les informations recueillies alimentent la notation"*. Ils estiment ainsi qu'il y a *"cohérence entre l'évaluation et la notation qu'on propose"*. D'autres vont jusqu'à parler de confusion : *"dans la pratique sur le terrain il y a une confusion"* ; *"la confusion est permanente"*. Cette confusion viendrait notamment du fait que *"pour introduire l'entretien d'évaluation, on s'est servi de l'obligation de la notation, du point de vue timing"*. Finalement, maintenir l'idée de la déconnexion relèverait en partie de l'artifice :

"L'exercice a un côté surréaliste. Quand on fait le bilan, on dit des choses sans les dire. On sait qu'on va avoir des effets dans les croix qu'on va mettre [dans la notation]. Et lui, l'évalué, il y pense forcément, il se dit «il va mettre la croix où ?». On va se dire des choses, mais on ne lui parlera pas de la note pour autant. On ne peut pas dire, on ne maîtrise pas, il y a des choses qui font l'objet d'une harmonisation au niveau du comité de direction, on repositionne par rapport à d'autres personnes qu'on connaît, on tempérera plus ou moins globalement." (chef serv. fonctionnel DDE)

Dans la pratique, certains ne procèdent d'ailleurs pas à la séparation formelle du moment de l'évaluation et du moment de la notation, comme en témoigne la réaction de ce chef de service à la discussion de ses collègues : *"Je suis soudain inquiet, ça fait seize ans que je fais de la notation, et seize ans que je note en face de la personne !"*

Ces réflexions sur les procédures d'évaluation des personnes montrent donc que **des liens** se font, dans la **pratique** parfois, et dans les **représentations**, **entre différents niveaux d'évaluation**, de la notation à l'évaluation d'actions publiques en passant par l'entretien individuel ou le bilan de compétences. Cela nous semble important à souligner, pour garder à l'esprit que si l'on peut catégoriser et distinguer formellement différents types ou niveaux d'évaluation, **les représentations que les personnes se créent des différentes formes d'évaluation ne se construisent pas de façon autonome les unes des autres**, mais au contraire sont en relation d'influence.

2. L'évaluation des actions collectives : les trois échelles de l'impact de l'action, interne au Ministère, externe local et externe national

Les pratiques et représentations des évaluations d'actions collectives peuvent donc être catégorisées selon l'échelle de l'impact de l'action, en trois niveaux : interne au Ministère, externe "local", et externe "national".

a. L'évaluation d'outils, de procédures ou d'organisations en interne

Parmi les évaluations qui ne concernent plus les personnes prises individuellement, mais bien un processus d'action collectif, et qui sont au centre de notre étude, un premier niveau regroupe les évaluations qui portent sur un processus dont l'impact est avant tout interne à la structure, c'est-à-dire, suivant l'action évaluée, à un service, à une DDE, ou au Ministère. L'évaluation à ce niveau concerne les actions — outils, procédures ou organisations — que l'on pourrait regrouper comme relevant de l'organisation et du management interne⁸.

• En service déconcentré

Au sein des services déconcentrés, d'après les expériences relatées dans chacun des groupes de réflexion, ce niveau d'évaluation concerne plus spécifiquement les **conseillers de gestion** et les **secrétaires généraux**, même si les DDE ou les chefs de service fonctionnel y font parfois référence. Les réalités citées qui d'après les participants peuvent faire, ou ont fait l'objet d'une évaluation (prise au sens large) sont assez diverses, et peuvent être organisées en quelques grands ensembles.

— L'évaluation d'une fonction ou d'un métier

Ce type d'évaluation est essentiellement cité par des secrétaires généraux. Il s'agit par exemple de *"l'évaluation du métier de chef d'équipe"*, ou de l'analyse du *"positionnement du rôle de coordinateur territorial"*⁹.

Un secrétaire général fait également référence à une évaluation qu'il réalise sur *"la chaîne des agents d'exploitation, en terme de plan de perfectionnement"* (qui représentent la plus grosse catégorie d'agents de cette DDE). L'objectif est d'analyser la chaîne d'actes

⁸ Tous les niveaux d'action sont bien sûr en inter-relation : comme l'exprime un participant, *"si on veut moderniser les services en interne il y a un effet sur l'extérieur, en indirect"*. Effectivement, "l'interne" a une influence sur "l'externe" par exemple en termes de qualité des prestations proposées par les services déconcentrés. C'est l'intérêt et la limite de la catégorisation que de schématiser.

⁹ *"Ce sont les coordinateurs des subdivisions, qui sont à un échelon de chef d'arrondissement, mais sans arrondissement"*.

de qualification, pour tenter d'évaluer la mobilité, en termes de coûts comme d'apports d'expérience et de connaissance.

Enfin, une autre expérience relatée est celle d'un bilan de compétences, réalisé sur plusieurs métiers, mais de manière approfondie surtout sur *"le métier d'aide aux collectivités locales pratiqué par les contrôleurs"*. L'évaluation vise ici à connaître les nouveaux contenus du travail des contrôleurs et ce qu'il est appelé à devenir, sur un métier stratégique car en pleine évolution par rapport au métier de base, et dont les missions sont aujourd'hui en position concurrentielle :

"On a fait des interviews sur la définition du métier, avec les contrôleurs eux-mêmes et avec leur supérieur hiérarchique, et sur comment ils voient l'avenir. À partir de là, j'ai construit un référentiel de compétences, puis j'ai demandé à chacun de se positionner par rapport à ce référentiel. Ça fait un an et demi que j'ai commencé, là je vais restituer. Sur les autres métiers, c'est un peu la même démarche, mais de façon moins scientifique. L'objectif, c'est la question de savoir si les missions de contrôleurs font qu'aujourd'hui c'est un nouveau métier." (secr. général DDE)

— L'évaluation d'un service, d'une organisation ou d'une structure

L'évaluation peut toucher un service, soit dans son état, à l'arrivée d'un nouveau chef de service, comme avec le "diagnostic prise de poste", *"diagnostic des forces et faiblesses du service, que l'on fait systématiquement quand on prend le poste"*, soit suite à une réorganisation.

Elle peut aussi toucher la DDE dans son ensemble, suite à une réorganisation qui résulte de la partition avec le département par exemple. Concernant la DDE dans sa globalité, chefs de service fonctionnels, conseillers de gestion et secrétaires généraux évoquent aussi *"l'évaluation du POM"*, le Plan Objectifs Moyens étant l'outil de base de gestion prévisionnelle de l'activité des DDE par rapport à leurs contraintes de moyens¹⁰.

L'évaluation peut enfin porter sur l'organisation d'une structure de décision, comme celle qu'a menée un conseiller de gestion : *"j'ai fait une petite évaluation sur le fonctionnement du comité de direction... j'essaie de voir comment ça fonctionne, les décisions qui sont prises..."*.

¹⁰ Notons que l'outil "POM" est en lui-même assez vivement critiqué, qualifié d'*"escroquerie intellectuelle"* destinée à masquer la réduction des effectifs. Un interlocuteur raconte à ce propos que *"dans les services, on parle aussi de la POIRE, Pour une Organisation Inavouée de Réduction des Effectifs !"*.

— L'évaluation des actions de management, de gestion des ressources humaines et de formation

Dans ce domaine, un secrétaire général cite par exemple une évaluation sur *"les pratiques de management des cadres"*, destinée à recenser leurs actions, pour évaluer également l'utilité de la formation au management qu'ils recevaient. Des secrétaires généraux et des conseillers de gestion citent des expériences *"d'évaluation des entretiens d'évaluation"*, dont l'objectif est de mesurer si la procédure mise en place est bien appliquée, si elle répond aux objectifs qui avaient été assignés, et s'il est nécessaire de la faire évoluer.

D'autres personnes dans ces mêmes fonctions ont également mené l'évaluation de leur "plan de gestion prévisionnelle des effectifs". Un secrétaire général a piloté l'évaluation-bilan de la politique de gestion prévisionnelle des ressources humaines dans sa DDE : *"Il y avait des outils de management interne : la formation, le management, la communication, l'action sociale, le climat social. Au bout de cinq ans on s'interrogeait : est-ce que ces outils mis en place pour aider à un meilleur management sont utilisés ou pas ?"*

Enfin, un certain nombre de démarches sont mises en oeuvre dans le domaine de la formation, soit pour évaluer l'impact d'un secteur de la formation, comme *"la formation technique"* par exemple, soit pour évaluer de façon plus large l'ensemble d'une politique ou d'un plan de formation, comme dans cet exemple rapporté par un secrétaire général, où la démarche vise à cerner les actions entreprises d'un point de vue quantitatif, et à mesurer de façon qualitative leur impact¹¹ :

"On a démarré une évaluation sur le plan de formation triennal. On est en dernière année du plan ; l'objectif, c'est de faire un retour en arrière, quels étaient nos objectifs et en quoi le plan a changé quelque chose en terme de compétences dans la maison. Le premier aspect est quantitatif : il y avait neuf orientations (comme par exemple créer une cellule départementale d'ouvrage d'art, intégrer la notion de sécurité dans les groupes de travail, etc.) et on cherche à voir si quantitativement on a bien agi sur les neuf. Le deuxième aspect, c'est qu'on s'était basé pour ces orientations sur des interviews de responsable de domaines : «vous constatez quoi en terme de compétences, ça se traduirait comment en terme de formation». On va refaire des interviews des mêmes responsables de domaine, et voir par rapport au constat d'il y a deux ans, si les actions de formation ont eu un impact, et à quoi on peut voir si elles en ont eu un.

¹¹ Nous reviendrons dans la prochaine partie consacrée à l'analyse des contraintes sur les difficultés soulignées par plusieurs interlocuteurs qu'il y a à évaluer une action de formation, du fait de la multiplicité des facteurs en présence, et de la difficulté à *"isoler le seul facteur formation dans une évolution"*.

Le troisième aspect, c'est voir si, sur une ou deux actions de formation un peu lourdes, il y a eu des impacts sur la production."

— L'évaluation de la mise en oeuvre de moyens ou d'outils

Au titre des démarches portant sur des moyens ou des outils, un secrétaire général évoque une évaluation *"des effets du plan d'informatisation"* de la DDE, et un autre évoque le domaine de la prévention, dans lequel a été établi *"un état des lieux en interne, pour définir un plan d'action [visant à] prévenir les risques d'accident, à assurer la sécurité des agents"*.

Plusieurs conseillers de gestion relatent quant à eux des expériences d'évaluation sur "CORAIL +". Corail est une application créée par l'administration centrale et destinée aux DDE, qui est un outil de comptabilité analytique pour mesurer des coûts directs de production ou d'activité. Pouvant être utilisé *a priori* par tous les services, l'outil est en fait principalement développé dans le domaine de l'exploitation et l'entretien des routes, et donc utilisé au niveau local dans les subdivisions territoriales.

D'après les conseillers de gestion, il semble que dans beaucoup de services déconcentrés, l'outil ait été progressivement généralisé dans les subdivisions, mais sans qu'il soit toujours utilisé (CORAIL aurait l'inconvénient d'être *"illisible et pas ergonomique en terme de saisie informatique"*) et surtout sans qu'il y ait eu réellement de réflexion au niveau du service de gestion des routes de la DDE sur l'intérêt et la valorisation des données recueillies. Cette absence de fédération¹² conduit à des situations où CORAIL est renseigné par les subdivisions de manière hétérogène, et où les données ne font l'objet d'aucune ou de très peu d'exploitation :

"Entre douze subdivisions territoriales, les pratiques sont très différentes, et il n'y a personne qui a mis son nez là-dedans pour donner une homogénéité, donc ce n'est pas maintenant qu'on va faire des choses extraordinaires. Il faut un animateur mais il n'existe pas."

"Il faut que les objectifs soient définis pour que ça marche, savoir qu'est-ce qu'on veut suivre. Sinon, les données ne seront pas exploitables, par exemple l'utilisation des matériels, le taux d'immobilisation des matériels, le coût d'entretien des aires de repos, ne seront pas identiques car les conditions initiales de modélisation du produit ne sont pas les mêmes."

Les évaluations menées par les conseillers de gestion visent, dans ce contexte, à *"faire le point"* sur l'utilisation de l'outil, à analyser les conditions de *"son appropriation par les gens sur le terrain"*, ou encore à *"réfléchir sur quelle pourrait être l'utilisation de cet outil déjà en place"*.

¹² Nous reviendrons dans la partie suivante sur les facteurs qui peuvent expliquer cette absence de fédération, qualifiée par un conseiller de gestion de *"problème d'implication hiérarchique"*.

- **En administration centrale**

Certaines évaluations, à ce premier niveau du "management interne", concerne l'administration centrale dans ses rapports avec les services déconcentrés. Ici, **l'impact d'action est bien toujours interne**, mais l'échelle d'action change, l'unité d'analyse n'est plus la DDE et ses relations avec ses subdivisions, mais l'administration centrale et ses relations avec les services déconcentrés. À cette échelle et avec un impact interne, les expériences d'évaluation évoquées sont essentiellement celles menées par la DPS, soit sur des **outils informatiques** diffusés par la direction, soit sur les **actions de formation** qu'elle organise.

En ce qui concerne les applications informatiques, une personne évoque une évaluation menée sur la base de données ISOAR, *"outil qui permet de mesurer l'activité réelle des DDE, notamment au travers de l'utilisation des moyens"*:

"La question posée, c'était «c'est une usine à gaz, un gros morceau», et nous avions le sentiment que c'était non seulement peu utilisé, mais aussi suspect au regard des services déconcentrés qui la renseignent. Nous voulions voir où nous en étions sur cette base de données." (resp. DPS)

Au niveau de l'administration centrale nous retrouvons également l'expérience d'une *"évaluation de l'outil CORAIL"*, avec le même objectif *"d'évaluer la pertinence de l'outil"* et de comprendre *"la façon dont il est utilisé au niveau local"*, c'est-à-dire ici au niveau de l'ensemble des DDE.

Enfin, un DDE auparavant en administration centrale cite l'expérience de l'évaluation menée dans plusieurs DDE de la gestion déconcentrée du personnel administratif de catégorie C. Des responsables de la DPS citent encore l'ensemble des évaluations qui peuvent être menées sur les actions de formation mises en place au niveau central pour les personnels des services déconcentrés. Notons à ce propos que la DPS tente de développer, outre les évaluations des stages, une démarche d'évaluation *a priori* du bien fondé des projets :

"Dans le domaine de la formation, on considère qu'il y a de bonnes questions à se poser en amont de la conception de la formation, penser l'évaluation en amont et pas en aval. Quand on a un projet à faire, on essaie de penser dès le départ, avant de se lancer dans des choses, poser le problème de l'intérêt, est-ce que tout ça va servir." (resp. DPS)

b. L'évaluation du positionnement du service déconcentré dans son environnement local

Le second niveau d'évaluation sur des processus d'action collectifs regroupe les évaluations qui portent toujours sur l'analyse de l'organisation en interne, mais par rapport à un enjeu externe, au positionnement de l'organisation dans son environnement local.

• En service déconcentré

En service déconcentré, les évaluations à ce niveau semblent davantage être la préoccupation, parce qu'à leur échelle d'action, **des chefs de service fonctionnel et des directeurs de DDE**. Les expériences auxquelles ils font référence concernent ainsi des démarches qui visent à évaluer l'organisation de leurs services par rapport à la **qualité de leurs prestations**, et à leur **positionnement dans le jeu local**, vis-à-vis de leurs **clients**, de leur **partenaires** et de leurs **concurrents**.

Plusieurs champs d'activité ou de compétences des DDE sont susceptibles de faire l'objet d'une évaluation. Ce peut être certains domaines de production comme *"l'entretien routier et la viabilité hivernale"*, des actions comme celles menées en matière de *"sécurité routière"*, ou encore l'organisation des compétences techniques de la DDE par exemple dans *"les commissions de sécurité"*. Un domaine fréquemment cité comme pouvant être évalué est celui de l'**Administration du Droit des Sols (ADS)**. Cette attention particulière aux prestations en matière d'ADS est probablement à mettre en lien avec ce que nous avons vu plus haut, d'une part que cette fonction est ressentie comme menacée, et d'autre part qu'elle est une des prestations "sensible" pour les usagers¹³. L'enjeu de la qualité des prestations par rapport à l'instruction des permis de construire s'exprime en termes de délais et de suivi du traitement des demandes, mais aussi en termes de fiabilité juridique :

"[La fragilité en matière d'ADS], c'est à la fois une fragilité juridique - le fait que si on construit un lotissement on puisse se faire attaquer après -, en termes de délais - les dossiers attendent -, de continuité des services - on est tenu à instruire une autorisation dans un délai donné, on est tenu à une permanence du service, donc il faut que les gens soient là...-" (cons. gestion DDE)

Ainsi, plusieurs services déconcentrés ont semble-t-il procédé, pour remédier aux fragilités de certaines de leurs subdivisions, à leur réorganisation basée sur une

¹³ Rappelons aussi que les chefs de service fonctionnel qui participaient au groupe de réflexion venaient pour la plupart des services Habitat ou Aménagement.

mutualisation des moyens (ressources humaines et matériels, une subdivision pouvant donc sous-traiter à une autre), et ce fonctionnement fait l'objet d'une évaluation :

"On a eu une évaluation sur notre démarche de mutualisation des moyens entre les subdivisions. Ce processus ne fonctionnait pas, la Direction a demandé une évaluation parce que selon elle il ne s'était pas mis en place suffisamment rapidement. On s'est dit «avant d'être trop avancé, il faut faire une évaluation, pour voir si on a eu raison d'introduire un changement d'organisation»." (cons. gestion DDE)

Dans certains cas, la démarche de réflexion et d'évaluation sur la qualité des prestations en matière d'instruction des permis de construire s'inscrit dans le cadre plus large d'un contrat de performance :

"L'objectif du contrat de performance, c'était de pouvoir fournir au maire un produit inattaquable au plan juridique. La finalité c'était ça aussi dans notre contrat. Fournir à l'élu, à une époque où on sentait le contentieux monter, le produit le moins attaquant possible. Ça on l'évalue, on a une grille d'évaluation. C'est la méthode qui permettait de dire «on s'est donné le maximum de garanties pour le produit final». (directeur DDE)

Par rapport aux enjeux de positionnement de la DDE, un second domaine fréquemment cité comme pouvant faire l'objet d'une évaluation est celui de **l'ingénierie publique**. Plusieurs participants rapportent des expériences d'évaluation sur ce thème :

"On a évalué le positionnement de la DDE par rapport à l'ingénierie publique, la politique d'offres de la DDE par rapport aux besoins des collectivités : comment on se positionne, est-ce qu'on est bien positionné, l'adéquation avec le marché,..." (secr. général DDE)

Parfois, l'évaluation peut porter de façon plus générale sur **l'ensemble de prestations de la DDE aux collectivités locales** :

"On a fait une enquête avec des étudiants en sociologie pour, je n'ose pas dire évaluer, pour faire une enquête auprès d'un échantillon représentatif de maires sur la qualité des prestations aux collectivités locales, sur la façon dont est perçue la DDE, pour définir éventuellement de nouveaux créneaux d'intervention, etc." (directeur DDE)

*"Il peut y avoir des évaluations sur des enjeux de positionnement, le positionnement de la DDE par rapport aux collectivités locales, la confirmation de la position de la DDE vis-à-vis des grandes communes du département."
(directeur DDE)*

Cette analyse du positionnement externe de la DDE, sur une partie spécifique ou sur l'ensemble de ses prestations, peut inclure une analyse plus ou moins systématique ou précise de l'ensemble du "**marché**", et de la **position des concurrents** du service déconcentré :

*"On a fait une analyse sur notre position en termes de parts de marché sur l'ingénierie publique. C'est quantitatif, mais on n'a pas fait d'analyse précise."
(chef serv. fonctionnel)*

Notons que la connaissance du marché peut être acquise aussi par la position d'expertise que peut occuper la DDE pour les collectivités locales :

"En tant que prestataire de service dans le domaine de l'habitat, sur les OPAH, quand on est conseil pour les maires quand ils choisissent un bureau d'études, on fait bien avec eux une démarche d'évaluation des concurrents. Quand on arrive au mieux disant, on leur dit «il y a quatre bureaux, voilà pourquoi on conseille celui là», on donne nos critères d'évaluation. Mais on n'est pas en champ concurrentiel, on est en prestataire de services. Ce n'est pas de l'évaluation, mais je ne sais pas ce que c'est ; c'est plutôt une analyse d'offres." (chef serv. fonctionnel)

Enfin, il arrive que la concurrence soit prise en compte au sein de la réorganisation des subdivisions elle-même :

"Certaines subdivisions dans le département avaient pris en compte la concurrence privée. Après une étude légère, le DDE s'était aperçu que certaines subdivisions n'étaient pas très performantes dans le domaine de la conception, mais relativement performantes dans le domaine de la surveillance des travaux, parce qu'on a toute une infrastructure. Certaines subdivisions ont réparti le travail entre des bureaux d'études qui concevaient les projets, et elles qui faisaient la réalisation." (chef serv. fonctionnel)

Un dernier domaine cité susceptible de faire l'objet d'une évaluation concerne la **politique de communication** de la DDE, vis-à-vis de ses partenaires et clients. Des évaluations, ou plus précisément des analyses d'impact, peuvent être menées sur des

actions spécifiques, un événement, ou des supports de communication mis en oeuvre par le service déconcentré.

• En administration centrale

Quelques expériences d'évaluation recensées en administration centrale se situent à ce niveau de l'action, sur **l'organisation en interne** par rapport à des **enjeux externes locaux**.

Ainsi par exemple, un service de la DPS chargé de produire une aide méthodologique aux services déconcentrés pour mieux prendre en compte les besoins et attentes des usagers a été amené à évaluer cette action :

"Dans le domaine des usagers (les personnes qui entrent directement en contact avec les services), on a cherché à voir en fonction de ce qu'on peut produire comme supports, et des actions d'animation qu'on peut faire, les démarches qui sont réellement mises en oeuvre par les services déconcentrés." (resp. DPS)

Dans le même ordre d'idées, d'autres participants sont amenés à évaluer les actions qu'ils entreprennent pour promouvoir la mise en oeuvre de plans de communication par les services déconcentrés.

Enfin, l'organisation de la compétence technique des services, par rapport à des questions de sécurité par exemple, peut faire l'objet d'une évaluation au niveau central, notamment lorsqu'il s'agit de répartir les compétences non plus entre les subdivisions d'une même DDE, mais entre les départements. Dans les cas rapportés par ce participant, l'évaluation semble prise plutôt au sens de diagnostic, puisque c'est un rapport de l'Inspection Générale sur un dysfonctionnement pressenti ou repéré :

"Sur l'évolution des missions des services et leur organisation, souvent on s'appuie sur ce qui peut être considéré comme une évaluation, qui est un rapport de l'Inspection Générale. Il y a un dysfonctionnement, un problème qui est perçu, un Ingénieur Général va être missionné, va étudier le problème et en tire des conclusions, et c'est souvent une substance essentielle pour nous, pour définir de nouvelles orientations. Par exemple sur l'activité de contrôle des remontées mécaniques. [...] Il y avait des questions sur la compétence technique qu'on peut avoir et l'organisation de cette compétence. C'est un domaine où une structure par département rend ces structures très fragiles, parce qu'il n'y a qu'une ou deux personnes à mi-temps, ce qui n'est pas suffisant pour entretenir une compétence pointue. [...] Donc les conclusions de ce rapport sont à la base de la réorganisation territoriale des bureaux qui s'occupent des remontées mécaniques. Un autre exemple, ce sont les conditions de sécurité suite à Furiani. On a fait un dispositif dans l'urgence, et on s'aperçoit un an après qu'il y a des problèmes,

donc il y a une petite évaluation qui se fait, pour repérer quelques indicateurs et voir comment on répond aux objectifs." (resp. DPS)

Dans ces exemples, la frontière entre les niveaux d'impact et d'enjeu, local ou national, n'est pas facile à déterminer, et souvent les deux dimensions sont présentes, l'organisation et le rôle des services déconcentrés au niveau local s'articulant avec une politique nationale. Dans le cas de l'activité de contrôle des remontées mécaniques par exemple, le rapport de l'Inspection Générale a été établi non seulement en vue d'une réorganisation territoriale de l'activité, mais aussi *"en préparation d'une directive européenne, pour anticiper un peu notre discours par rapport aux évolutions qu'il va y avoir au niveau européen"*.

c. L'évaluation des politiques publiques

Enfin, le troisième et dernier ensemble de références évoquées concerne des évaluations d'actions qui sont définies au niveau central, et dont l'impact est régional ou national. Ce sont les actions que les participants regroupent en général sous le terme de "politiques publiques"¹⁴.

Ici, les exemples sont donnés surtout par les **représentants de l'administration centrale**, ainsi que par les **chefs de service fonctionnel des DRE** et les **directeurs de DDE**, puisque c'est de leur responsabilité que relève la mise en oeuvre, au niveau départemental et au niveau régional, des politiques définies au niveau national. Les évaluations auxquelles il est fait référence se situent dans plusieurs domaines d'activité du Ministère.

— Les infrastructures routières et ferroviaires

Dans ce domaine, les expériences d'évaluation qui sont rapportées par les participants aux groupes de réflexion semblent plus relever d'**études d'impact** que d'évaluation à proprement parler, si l'on pense à la dimension de confrontation des résultats aux objectifs initiaux et de recadrage de l'action pour l'avenir que connote ce terme. Comme le fait remarquer un responsable de l'administration centrale, *"on ne parle pas de la même chose entre l'évaluation d'une politique publique et l'évaluation d'un ouvrage, d'une infrastructure. Dans un cas c'est un objet ponctuel, identifiable, alors que dans l'autre, c'est quelque chose de beaucoup plus diffus"*. Il semble ainsi que *"pour les objets, on n'utilise pas trop [le terme] évaluation, mais plutôt impact, étude d'impact"*.

¹⁴ Les participants ne font pas une distinction très nette entre "action publique" et "politique publique". Selon l'un d'entre eux, on pourrait dire que *"l'action publique est la déclinaison d'une politique publique"*.

Les réalisations qui peuvent faire l'objet de ce type d'analyse sont diverses. Les cas cités se rapportent par exemple à l'étude de l'impact de la création d'une gare, d'une autoroute, ou d'une déviation routière dans un village, etc. :

"On mène une démarche sur l'évaluation des impacts environnementaux d'une autoroute." (resp. DAC)

"On évalue l'impact de la politique nationale des routes, ou sur les infrastructures de transport, je pense à la création de la gare TGV entre Paris et Lyon, au Creusot, l'impact sur la création d'activités autour." (resp. DPS)

"Suite à la création d'une déviation routière dans un village, on est en train de comparer les taux d'émission de polluants à l'intérieur du village avant et après. On regarde comment les commerçants se sont adaptés à une circulation interne au village qui a été divisé par cinq ou par six..." (chef serv. fonctionnel DRE)

Sur ce domaine, pour un directeur de DDE, c'est davantage les modalités de l'exploitation de l'autoroute sur son département qui font l'objet d'une évaluation. Cette attention spécifique s'explique par le fait que l'exploitation de l'autoroute est un des enjeux forts¹⁵ pour la DDE :

"[L'autoroute, c'est un enjeu stratégique] parce qu'il y a des problèmes de sécurité, d'exploitation, que la responsabilité de la DDE est forte dessus, et que la perception qu'a l'environnement de la DDE est fortement marquée par ce qu'elle fait sur l'autoroute. Ce n'est pas seulement un problème d'image, quelque part il y a la pérennité de notre action, et la légitimité de notre action. Il y a aussi une utilité par rapport aux moyens qu'on peut y mettre." (directeur DDE)

Enfin, en matière d'infrastructures, les autres expériences rapportées portent sur des **évaluations a priori** :

"Il y a toute une branche d'activité du Ministère dans le domaine infrastructures qui est l'évaluation économique et financière, qui est un peu en dehors du champ de nos réflexions. Il y a des tas de réflexions sur comment prendre en compte par exemple quand on décide une autoroute les nuisances, le bruit, la pollution, etc." (resp. DAC)

"Dans les évaluations a priori, il y a toutes les études de rentabilité routière, ou de rentabilité d'investissement portant sur les transports en général : le TGV, les

¹⁵ Un domaine à "enjeu" pour une DDE étant par ailleurs défini par un autre directeur comme "un dossier sur lequel on ne comprendrait pas que le DDE n'ait pas un minimum d'informations".

plateformes ou zones d'activité transport, comme Garonor ou Rungis, les ports... avec toute la gamme d'évaluations, c'est-à-dire fonctionnelle, aménagement, développement, effet direct et indirect, avec aussi bien des questions de bruit, d'environnement, sur la sécurité, ..." (chef serv. fonctionnel DRE)

— La construction

Dans le domaine du bâtiment, un chef de service fonctionnel de DRE relate des expériences d'évaluation de la construction, dans le cadre de la mise en oeuvre d'une politique technique régionale. Cette politique a pour objectif de promouvoir les innovations techniques pour améliorer la qualité pour l'habitant, tout en maintenant des coûts réduits :

"Le fil rouge, c'est trouver un équilibre entre l'innovation en fonction de la destination d'un bâtiment, et la capacité à maintenir un équilibre financier : il y a des notions de productivité, de choix économiques qui s'articulent avec cette innovation."

Un protocole définit donc au départ les objectifs de l'opération, qui peuvent être centrés soit sur un aspect "séquentiel", en termes d'optimisation des coûts sur la durée du chantier, soit sur un aspect "performancier", en termes d'adéquation entre la qualité du bâtiment et sa destination future :

"Cela [les protocoles] peut être des séquentiels et des performanciers : séquentiel, c'est le pilotage des entreprises de sous-traitance par rapport à une entreprise générale de façon à ce qu'il y ait sur le chantier une certaine organisation qui évite les pertes de temps, les gaspillages de matériel ; c'est l'organisation de la productivité sur le chantier par séquences. Performancier, c'est l'optimisation, cela peut être sur un thème donné ; par exemple l'acoustique pour le logement étudiant, il y a des contraintes particulières dans l'univers étudiant donc les normes vont être surestimées par rapport aux normes habituelles."

Une fois le protocole établi avec les différents partenaires, la DRE suit la réalisation de la construction jusqu'à sa réception, et produit quelques temps plus tard une analyse de l'expérimentation :

"Tout cela est défini dans des protocoles a priori, négocié avec des architectes, des entrepreneurs, des maîtres d'ouvrage. On définit des grilles de critères, on suit l'opération dès sa conception jusqu'à sa réception, jusqu'au fonctionnement de l'ouvrage et ensuite quelques années après, on fait un rapport d'analyse où l'on

met en évidence les aspects positifs et négatifs de l'expérimentation et on le diffuse à tous les maîtres d'ouvrage de notre région."

— Le logement et les bâtiments publics

D'autres expériences citées en matière d'évaluation de politiques publiques se rapportent à la politique de logement, spécifiquement sur la question du logement social, et sur celle du logement des personnes défavorisées, ou logement d'urgence :

"Un exemple d'évaluation de politique publique, c'est l'évaluation de la réhabilitation du logement social, et l'évaluation de la mise en place d'un plan d'hébergement d'urgence au niveau national." (resp. DPS)

"On gère des crédits de financement d'aide au logement, on peut mesurer l'utilisation de ces crédits, en terme de résultat social, voir comment les crédits sont utilisés. Il y a eu une évaluation nationale." (secr. général DDE)

Une personne en administration centrale rapporte également une expérience d'évaluation dans le domaine des constructions scolaires :

"On a lancé l'évaluation de la qualité d'usage des écoles maternelles et primaires : est-ce que les gens trouvent que ça fonctionne bien ? Les gens, c'est à la fois les instituteurs, les enfants, les parents d'élèves, le directeur, les femmes de ménage, etc. Toutes les personnes concernées par le fonctionnement d'une école, qu'est-ce qu'elles ont à dire ?" (resp. DAC)

— La politique de la ville

Un chef de service fonctionnel de DRE relate son expérience en matière d'évaluation des Contrats de Plan, dans le domaine de la politique de la ville. L'évaluation des actions, inscrite dans les termes du Contrat de Plan lui-même, comprend une double dimension, qualitative et quantitative :

"Sur la politique de la ville, on a déjà engagé deux plans, et on conduit une évaluation au titre du onzième plan, la DRE est directement impliquée, et cela se fait dans le cadre interministériel avec le SGAR¹⁶. Là on a relancé un dispositif sur deux axes : un aspect qualitatif, on a des évaluations thématiques et là on s'inscrit dans le schéma demandé dans le Contrat de Plan, avec notamment un

¹⁶ Secrétariat Général aux Affaires Régionales.

chargé d'évaluation extérieur sur ces aspects thématiques. On a retenu cinq axes : sentiment d'insécurité et prévention de la délinquance, service public, requalification des quartiers habitat, insertion par l'économique, quartiers et cultures. L'autre aspect est quantitatif, à partir d'indicateurs socio-démographiques [emploi, l'âge, situation scolaire, précarité sociale,...]."

L'objectif dans cet exemple est d'évaluer les actions "en temps réel" et en continu, mais aussi d'en tirer des enseignements par rapport aux objectifs initiaux du Contrat de Plan, de réinterroger ceux-ci en vue de la conception de la prochaine vague de Contrats :

"Très concrètement on va décliner ces cinq thèmes sur la durée du plan, c'est pour cela que je parlais d'évaluation «in itinere», là on essaie bien à la fois d'évaluer en temps réel pour en tirer des enseignements sur le plan en cours, mais aussi pour la nouvelle génération de Contrats de Plan... en soulignant la complexité sur la politique de la ville où les éléments de référence sont les Contrats de Ville qui, en règle générale, sont d'une globalité assez saisissante en matière de grands objectifs. Il y a bien là tout un travail de fond qui sera confié au bureau d'étude, d'explicitation des objectifs."

— L'aménagement du territoire

Sont encore citées, parmi les évaluations d'actions publiques, des expériences qui portent sur l'aménagement du territoire. Par exemple une évaluation d'un schéma directeur d'aménagement :

"Le schéma directeur de [telle ville], on fait le bilan vingt ans après, on a tout faux. En 1974, ils ont fait des affichages sur la démographie, l'emploi, etc..., on n'avait pas encore forcément le choc pétrolier,..." (chef serv. fonctionnel DDE)

Ou encore celle d'une politique de développement régional ; dans ce dernier exemple, rapporté par un chef de service fonctionnel de DRE et qui porte sur les friches industrielles, l'action fait l'objet d'une double évaluation, la première *a priori*, prospective, pour définir les mesures à mettre en oeuvre, et la seconde *a posteriori*, pour analyser, à l'aide d'un certain nombre d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, l'impact des mesures entreprises par rapport aux objectifs initiaux :

"Par exemple les friches industrielles, on fait une évaluation a priori : on fait le constat d'un certain nombre de friches industrielles [ce sont d'anciennes usines inoccupées, sur environ 12000 ha] et on imagine une politique. Pour définir son contenu, on va essayer d'évaluer quelles seront parmi les mesures que l'on va

mettre en place celles qui seront les plus efficaces. Là, le terme évaluation, c'est de dire on va imaginer l'impact définitif de la mesure sur l'objet et son environnement. C'est une démarche de prospective. Une fois que l'on a fait ça, on met en place des procédures... par exemple, on va aider les collectivités à mettre en place telle chose, on va imaginer deux types de traitement des friches, un traitement finalisé quand on a quelque chose à mettre dessus...et le verdissement, la «requalification paysagère» ! On fait fonctionner ce dispositif pendant environ cinq ans, à la fin on regarde. [...] Il y a des indicateurs physiques, le nombre d'arbres plantés, etc., quantitatifs, mais on essaie aussi de mettre en place des indicateurs plus qualitatifs, pour savoir quelle était la perception que pouvaient avoir les habitants autour d'une friche et le changement d'environnement qu'amenait le traitement. On essaie aussi de voir l'impact du traitement des friches sur le développement économique : arrive-t-on à réinstaller des entreprises, est-ce que ça marche, combien ça coûte à l'emploi, etc..."

— L'environnement

Enfin, est évoqué un ensemble de politiques qui touchent à l'environnement, comme "la politique des déchets", "la politique de l'eau", "du bruit", "de l'air", susceptibles de faire l'objet d'évaluations, mais sans que des expériences plus précises soient rapportées par les participants.

B. ÉVALUATION ET HETEROGENEITE DES APPREHENSIONS DE LA REALITE : LA NEGOCIATION EN VUE DU PARTAGE D'UN DIAGNOSTIC

Les discussions sur "ce qu'on évalue" ont engendré dans certains groupes, et spécifiquement entre les chefs de service fonctionnel des DRE, une réflexion et un débat autour de la question de la perception de la réalité. En effet, **évaluer signifie analyser et mesurer une réalité**, et cet objectif sous-tend qu'il y **aurait une réalité objective à appréhender**. Or plusieurs des chefs de service fonctionnel des DRE vont insister sur le caractère **relatif** des réalités appréhendées en fonction de la place et des préoccupations de l'acteur, sur le fait qu'il y a **autant de réalités que d'enjeux d'acteurs**. Cette question de la relativité de la perception de la réalité est probablement pertinente dans toute interaction. Mais tout se passe comme si elle était **plus sensible au niveau des directions régionales**, parce que leur travail se situe à une échelle d'action où ils sont en partenariat avec des acteurs — collectivités locales, préfet de région, conseil régional, maîtres d'ouvrages, entrepreneurs, etc. —, dont **les positions et les préoccupations sont très hétérogènes**.

Une première perception de cette question de l'appréhension de la réalité est celle d'un chef de service fonctionnel de DRE qui considère qu'**il existe d'une part une réalité technique**, qu'il est de son rôle d'établir et d'explicitier, et **d'autre part des décisions politiques**, qui engagent de multiples autres facteurs que le facteur technique¹⁷ :

"Il y a obligatoirement un fossé plus ou moins grand selon les endroits où l'on se trouve entre le travail du technicien et la responsabilité du politique, les sphères de décision ne sont pas les mêmes. [...] Je ne pense pas qu'il y ait plusieurs réalités, il y a plusieurs discours, il y a des discours politiques... Par exemple, certains disent «il n'y a pas de problème sur les autoroutes, il suffit de mettre les camions sur les trains» ; pour moi, ce n'est pas une réalité, c'est un discours politique. Par contre la réalité, c'est que le réseau ferré de ma région est saturé, qu'on ne peut pas mettre un train supplémentaire dans les créneaux horaires qui sont utiles et qu'il ne sert à rien de dire «il faut mettre les camions sur les trains», c'est une erreur technique et une erreur politique. Je défends le plus possible le boulot du technicien qui doit essayer de faire passer la réalité technicienne : le réseau ferroviaire saturé.[Vous avez un critère objectif de saturation ?] Ma position, c'est de dire «je vais vous donner les chiffres qui sont sortis des études de techniciens et vous prendrez la décision que vous voudrez». Ma problématique c'est : à partir d'un certain nombre de véhicules journaliers moyens, annuels, etc, il y a tel phénomène qui se passera, et ça on peut le décrire. On le sait, on se trompe peut-être de 5 à 10% mais cela n'a aucune importance. À partir de là, je me tourne vers ceux qui décident en leur disant «ou vous considérez que c'est supportable, c'est une décision politique, ou vous considérez que c'est insupportable et qu'il faut faire autre chose et c'est aussi une décision politique. Je peux décrire la saturation, un avenir possible et dire c'est peut-être aujourd'hui qu'il faut prendre les décisions."

Ce discours engendre une certaine controverse au sein du groupe, et plusieurs participants avancent des contre-arguments.

Une première réaction est de **remettre en cause l'idée d'une réalité technique** qui serait **objective**, en insistant sur le fait :

— d'une part que **les faits** ou les données brutes, censés être objectifs, **n'ont pas d'existence autonome de leur interprétation** :

¹⁷ Notons que sur l'ensemble de cette discussion entre les chefs de service de DRE autour de la perception et de l'analyse d'une réalité, les références sous-jacentes sont plutôt de l'ordre du diagnostic que de l'évaluation à proprement parler, et dans la plupart des cas de l'ordre du diagnostic ou de l'évaluation *a priori*. Il s'agit de l'analyse d'une situation multi-critères destinée à orienter une prise de décision, en matière d'aménagement du territoire par exemple.

"Dans le service où je suis, on manipule des statistiques, c'est travailler la matière brute qui est l'observation du fait, mais très vite on remonte d'un cran et on est dans l'interprétation. On peut difficilement rester au stade du chiffre brut."

— et d'autre part que **le choix et l'utilisation des outils de connaissance ne sont pas neutres**, mais s'opèrent en fonction d'un projet, d'un objectif ou d'une problématique. En ce sens, la DRE n'a pas un discours qui serait plus neutre que celui de ses partenaires :

"Nous techniciens, on se situe un peu dans une espèce de sphère de préparation des décisions, et à côté de ça il y a un système décisionnel qui utilise ce que l'on fait mais qui utilise aussi des tas d'autres choses qui ne sont pas uniquement techniques. La sphère de décision concerne des réalités sociales, politiques, carriéristes, etc. On a une approche que l'on croit rationnelle mais il faut être lucide : tous les diagnostics que l'on fait sont aussi patinés par nos propres envies, nos propres objectifs, ils ne sont jamais aussi rationnels que l'on veut bien le dire."

"On est tous porteurs de subjectivité, et si effectivement le point de départ de l'appréhension du réel ce sont des outils de connaissance, en même temps aucun outil de connaissance est neutre, donc il faut se méfier de soi-même... il n'y a pas une connaissance de l'administration qui serait bonne et les autres acteurs qui seraient... on est tous entaché de subjectivité : on a tous nos logiques propres dans l'administration, donc on peut la manipuler aussi à notre service, on n'est pas des techniciens neutres, on est au service d'un projet."

Un participant insiste également sur le **caractère partiel** de la réalité que l'on peut appréhender :

"Je ne vois de réalités que partielles ou apparentes, parce que je ne sais mesurer ou objectiver que de tout petits objets. [...] Je vais mesurer l'évolution d'une population, un taux de saturation, mais derrière tout ça il y a deux, trois mille choses à chercher, il y a évolution parce qu'il y a la croissance naturelle, par l'immigration... il y aura des sens différents. La saturation, c'est à certaines époques, ça porte sur certains groupes, ce ne sont pas les mêmes choses... qu'est-ce qu'on mesure ? ; c'est pour cela que j'utilise le terme de réalité très partielle et tout à fait apparente, objectivée à travers des mesures qui portent sur des petits objets."

Plusieurs participants estiment finalement qu'on ne peut pas parler d'une réalité technique, à laquelle s'opposeraient des décisions politiques, mais qu'il est plus juste de

considérer qu'il existe des **réalités multiples, toutes légitimes**, qui sont des **interprétations différentes d'un diagnostic**, en fonction des critères que chacun priorise et des questions qu'il se pose, selon sa **position**, ses **préoccupations** et ses **objectifs** dans le système d'action :

"On doit être en mesure de faire un diagnostic pouvant être partagé par différents acteurs. Mais là où chacun a sa marge de manoeuvre, c'est sur la pondération des enjeux qui sortent du diagnostic..."

"La réalité d'autres d'acteurs sur cette question du nombre de camions sur les autoroutes, cela peut être celle de l'augmentation du nombre d'accidents, c'est une autre réalité qui n'est pas moins digne d'intérêt, simplement elle est portée par d'autres acteurs et sur une échelle de valeur qui est différente... sur un même sujet, il y a des réalités."

"Quelle est la réalité de la saturation puisque tout le monde a des visions complètement différentes, qu'est-ce qu'on appelle la saturation, est-on d'accord sur les critères de la saturation ?"

"Les réalités observées sont tout à fait relatives. [...] Par exemple un projet de construction HLM, il va y avoir plusieurs approches autour de ce projet : cela va être le foncier, l'urbanisme, le besoin social à satisfaire, l'équilibre financier de l'opération rapporté au retour des ménages qui vont l'occuper, cela va être l'équilibre de l'organisme HLM, un équilibre de territoires, entre «pourquoi faire du HLM alors qu'il y a peut être du parc privé qui répondrait à l'attente», etc."

Dans ce contexte, ces chefs de service fonctionnel de DRE envisagent leur rôle comme devant **éclairer une situation** pour **faciliter une prise de décision** dans le cadre d'une **négociation entre différents partenaires**. Leur fonction est d'analyser une situation en produisant un diagnostic qui ne se veut pas être "la vérité technique", mais qui présente plutôt les choix possibles en fonction des différents facteurs pris en compte, et dont l'objectif est d'ouvrir la discussion :

"Faire un diagnostic, c'est pour moi identifier des indicateurs et des paramètres qui par rapport à un projet vont m'apporter de l'information, dont je n'aurais pas la prétention d'afficher ensuite péremptoirement qu'il en ressort une vérité. Je veux simplement éclairer que le choix a été fait avec le maximum de lumière possible et en sachant qu'il y a plusieurs choix possibles. Voilà le type de contrat que j'aurais à gérer y compris en intégrant par exemple la dimension technique ; quels choix architecturaux, quels choix techniques, quelles caractéristiques des

logements, fait-on ou pas de l'innovation, de quel type, etc. C'est tout ce faisceau de critères qu'il m'intéresse d'identifier et de renseigner, et après de discuter autour de ce projet."

Ils insistent sur le fait que trop souvent **au Ministère prédomine une démarche "technicienne"** qui fonctionne sur le principe d'*"une forme d'entonnoir et aux étapes successives, on réduit à chaque fois le champ des choix possibles en présupposant que le choix précédent a été rationnel. On se dit que nécessairement le champ des possibles se restreint pour faire apparaître une solution qui va nécessairement apparaître comme la bonne et à ce moment là, la responsabilité du technicien c'est de faire apparaître «la» bonne".* À cette démarche ils opposent la démarche **"d'analyse multifactorielle"**, qui doit être la leur, qui consiste à *"positionner"* une solution dans un univers de possibles, et *"qui repose sur l'explicitation des hypothèses et la formalisation des éléments de choix ouverts"*.

Finalement, les participants au groupe de réflexion définissent l'objectif de leur mission comme étant de conduire les différents partenaires de la négociation à **partager le plus possible une analyse** à partir du diagnostic qu'ils ont été amenés à établir, pour trouver le meilleur arbitrage et la meilleure efficacité, tout en faisant que les décisions arrêtées ne s'éloignent pas trop des objectifs poursuivis par la DRE :

"La réalité est forcément multiple donc elle doit être partagée, d'où le partenariat, le fait qu'il y a des réalités et qu'on doit tenir compte de l'ensemble des réalités pour avoir une construction la plus réelle, la plus efficace possible."

"Si l'on veut que les politiques que l'on souhaite mettre en place soient le plus efficace possible au regard des objectifs qu'on s'est fixés, il faut que l'on essaie de monter la barre de la réalité affichée, qu'on essaie d'amener cette réalité au niveau de partage le plus important possible de tous les partenaires. [...] On est en train de travailler sur une charte d'aménagement du littoral [régional], il y a cinq partenaires, notre premier travail c'est de faire partager le diagnostic le plus possible, d'aller le plus loin possible dans la hiérarchie des éléments : il y a des faits et ensuite qu'est-ce que l'on met en priorité. Plus on partagera ces éléments-là, plus les décisions politiques qui seront extérieures à cela seront les plus intéressantes parce qu'elles seront pas trop loin de cet objectif "technique". C'est un exercice de style, cela repose sur des faits (on va s'appuyer sur des statistiques), mais la façon de présenter les faits, de mettre en place le système de relations entre les gens est aussi important..."

Néanmoins, cette mission n'est pas toujours aisée. D'une part, chaque partenaire arrive avec ses *a priori*, et les éclairages différents d'un problème ou d'une situation "*bousculent rarement les a priori du départ*". D'autre part, il n'est pas toujours évident, pour le représentant de la DRE, de faire passer son message ou son analyse auprès de ses partenaires régionaux. En effet, face aux différences de perception de la réalité, un des rôles du chef de service de la DRE, dans le domaine de l'aménagement par exemple, est un rôle de "traduction", un **rôle pédagogique d'explicitation des objectifs de l'État**, pour "faire le pont" avec les préoccupations des élus locaux, et **cette traduction est difficile** :

"Les directives territoriales d'aménagement visent sur un territoire assez large mais où il y a des grandes orientations d'État à faire passer un message de l'État par rapport à de grands objectifs. Dans ces objets un peu lourds où l'on travaille beaucoup en partenariat, il y a un gros problème de finalité et de lisibilité, notamment lorsqu'on travaille avec des collectivités locales. On a un programme concerté avec les collectivités locales, avec toute la difficulté d'arriver à être suffisamment pédagogique sur un certain nombre d'orientations pour aider au choix du décideur, pour arriver à faire un consensus sur le pacte concerté entre une position État et une position des collectivités. Quand on a un langage trop technico-administratif, trop spécialiste, il est difficile de le faire passer ensuite vers l'extérieur. Pour le grand public, les élus, ou les préfets de région, il y a une évolution, une adaptation que j'appelle lisibilité et qui est extrêmement difficile à faire."

L'articulation entre les différents niveaux de réalités est d'autant plus difficile à créer semble-t-il que les directives nationales ne sont pas toujours explicites :

"Dans le champ habitat-aménagement, la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme a insisté il y a quelques années pour que soient élaborés des projets urbains. Tout schéma directeur devait procéder d'une réflexion très amont dite «Projet Urbain». Vous interrogez dix personnes à la DAU, vous aurez dix définitions du projet urbain. Vous interrogez le «Who's who» des architectes urbanistes qui se répandent dans les colloques organisés par les dites Directions d'Architecture et d'Urbanisme, vous aurez là vingt définitions du Projet Urbain. Le problème, c'est «qu'est-ce qu'on articule ?». Ce Projet Urbain, on le dit global dans les circulaires, parce qu'on veut faire un compromis, là on ne comprend plus du tout... On arrive toujours après négociation à un compromis mais de là à affirmer tout de suite que le Projet Urbain est un compromis, on ne sait plus de quoi on parle ! Derrière le Projet Urbain, il y a des éléments de savoir-faire techniques multiples qu'il faut savoir articuler. Il y a un manque de savoir

d'articulation sur des objets complexes sur lesquels on nous demande de produire des retours."

L'évaluation, pour être partagée, demande donc que les personnes qui y sont engagées **s'accordent sur un certain nombre d'analyses de la réalité**, et il est d'autant plus **difficile** de parvenir à cet accord que **les positions et les intérêts des acteurs sont hétérogènes**. Ce phénomène semble assez flagrant dans les situations qui viennent d'être relatées, où il s'agit d'une évaluation *a priori* sur des projets qui concernent des échelles d'action très différentes, depuis la commune jusqu'à la France entière, en passant par le département et la région. Nous retrouverons toutefois la même question du partage de l'analyse de la réalité dans les évaluations *a posteriori*, et à tous les niveaux de l'organisation, lorsque nous aborderons dans la prochaine partie les difficultés liées au partage et à l'appropriation des conclusions d'une évaluation.

Pour conclure, soulignons une autre difficulté rapportée par des responsables de la DPS, qui ne relève plus spécifiquement d'une question de perception de la réalité, mais qui nous semble pouvoir être rapprochée, en ce sens qu'elle touche cette fois à l'hétérogénéité des mises en application de l'action qu'ils réalisent et qu'ensuite ils évaluent.

Ainsi, la difficulté que rencontrent certains responsables de la DPS est que les actions qu'ils entreprennent ou les méthodologies qu'ils diffusent, et qu'ils sont ensuite amenés à évaluer, sont destinés à **l'ensemble des services déconcentrés**, lesquels forment une **réalité très hétérogène**. Cette hétérogénéité, dans les **attentes**, les **besoins**, les **modes de réappropriation** de ce qu'ils peuvent proposer, rend délicate l'évaluation de leurs actions :

"Le phénomène qu'on constate, c'est que les modes de management mis en place au Ministère donnent la responsabilité au niveau local, induisent des différences de niveau, d'appréciation, d'appropriation, c'est ça qui fait la richesse du Ministère. C'est vrai que tout ce qu'on met en place, on doit le mesurer à cette aune là, à l'aune de la différence d'appropriation, d'évolution des services déconcentrés."

Dans ce contexte, un des effets de l'évaluation de leur action peut être de *"tirer vers le haut"* les services, mais par là même de creuser l'écart qui les sépare. L'exemple est donné dans le domaine de la formation, où des évaluations ont conduit à sophistiquer certains stages organisés au niveau central, ce qui les rend davantage en décalage avec la réalité d'une partie des services locaux. L'hétérogénéité des situations départementales, *"le décalage considérable entre les services"* font que les personnes qui suivent une formation organisée par la centrale ne retournent pas forcément ensuite dans un contexte où elles pourront mettre en oeuvre les préconisations diffusées par la formation :

"On est au niveau national, donc c'est l'évaluation de formations lourdes. On a fait des évaluations des formations «prise de poste». On est arrivé à réviser le contenu de la formation parce qu'il ne correspondait pas aux problèmes concrets, mais le problème qu'on a, c'est qu'on se rend compte que les évaluations faites au niveau national entraînent des formations qui deviennent à un niveau tel qu'on ne suit pas la maturité des services. En une phrase, c'est «vous nous formez à une Rolls, et on retrouve une Mobylette». L'évaluation nous pousse à faire des choses plus sophistiquées, on essaie de tirer vers le haut les services, et les agents après ont énormément de mal à mettre en oeuvre ce qu'ils ont appris en formation. En plus, eux ont du mal à faire évoluer leur organisation, ils ont du mal à faire passer les idées diffusées en formation. Il y a une hétérogénéité flagrante, et on crée l'écart. Par exemple sur la formation des responsables de formation, qui doivent gérer les formations dans les DDE, normalement ils doivent animer une commission locale de formation. Il y a certains services où le responsable de formation peut s'appuyer sur sa commission locale, et d'autres où il y a une réticence, la commission locale se réunit peu ou pas, et le responsable de formation se retrouve isolé dans sa structure." (resp. DPS)

Cette situation renvoie effectivement à la question plus générale de savoir, pour l'administration centrale, comment évaluer une action qu'elle met en oeuvre ou promeut, alors que cette action est destinée à un "public" hétérogène, et relativement autonome dans ses choix d'adopter, de s'approprier et de mettre en application cette action.

Ayant à ce stade de l'analyse une meilleure connaissance des réalités auxquelles se réfèrent les participants lorsqu'ils parlent d'évaluation, et de la façon dont elles s'organisent selon l'échelle d'action de notre interlocuteur dans l'organisation, nous allons pouvoir maintenant aborder l'étude plus détaillée de leurs perceptions de l'évaluation, tout au long des différentes étapes de la démarche.

IV. L'ANALYSE CRITIQUE DE L'EVALUATION LE LONG DE SON ITINERAIRE

Évoquant les différentes évaluations qu'ils ont pu conduire, ou exprimant leur perception de ce type de démarche en général, les participants aux différents groupes de réflexion énoncent un ensemble d'opinions, sur les **intérêts et les contraintes de cette démarche**. Les débats, s'orientant en partie selon la dynamique propre à chaque groupe, ont porté sur différents aspects de l'évaluation. Nous avons choisi pour les restituer de les organiser le long de l'itinéraire d'une évaluation, présentant ainsi une sorte d'analyse critique de la démarche en ses différentes étapes.

A. LA DECISION D'EVALUER ET LE LANCEMENT DE LA DEMARCHE : PARTAGE DU "DIAGNOSTIC" ET "AFFICHAGE" DES OBJECTIFS

1. Le déclencheur de la décision d'évaluer : du diagnostic d'un dysfonctionnement à la volonté de renforcer le positionnement du service, en passant par l'auto-justification de son action

Nous avons déjà évoqué, dans la première partie de ce rapport, le contexte dans lequel s'inscrivent les démarches d'évaluation, et analysé un certain nombre d'évolutions qui sont, aux yeux des personnes rencontrées, à l'origine du développement des évaluations au Ministère. Lorsque nous abordons plus précisément avec les participants les actions qu'ils ont entreprises, nous pouvons repérer plusieurs situations qui peuvent conduire à la décision de procéder à une évaluation.

a. Quelques situations à l'origine de la décision d'évaluer

Dans une première situation, l'évaluation peut être décidée à partir d'une étude de marché, avec la volonté de **renforcer le positionnement du Ministère sur tel ou tel marché**.

C'est le cas par exemple de l'évaluation de la qualité d'usage des écoles maternelles et primaires, lancée par une DAC. Ici, le travail sur l'évaluation des constructions publiques est *"un des éléments de la politique de modernisation"* du Ministère, *"avec un enjeu de*

professionnalisation, et un enjeu stratégique de positionnement sur un marché"¹⁸. Le rôle d'aide à la programmation que remplissent les DDE vis-à-vis des maîtres d'ouvrage a beaucoup évolué, pour dépasser aujourd'hui la stricte dimension technique. C'est pourquoi le Ministère souhaite développer et professionnaliser cette activité, sur un certain nombre de champs particuliers, et notamment le marché des écoles, marché important aujourd'hui puisqu'on construit et surtout réaménage beaucoup d'écoles maternelles et primaires.

Au niveau d'un service déconcentré, certaines évaluations sont entreprises dans le même objectif de **positionnement de la DDE sur un marché**. C'est l'exemple des évaluations menées sur les prestations d'**ingénierie publique**. Dans une stratégie de développement de la qualité des prestations de la DDE dans ce domaine, le directeur ressent à un moment donné le besoin d'évaluer les résultats par rapport aux objectifs fixés initialement. Le moment de la décision relève en partie d'une analyse intuitive de la situation :

"On a fait une note d'objectifs sur l'ingénierie publique, et à un moment donné, pour aller plus loin il fallait évaluer par rapport aux objectifs. [...] À un moment donné, vous sentez l'opportunité, ça vous paraît intéressant dans la culture de la DDE de jalonner tel sujet par une évaluation. Ce n'est pas objectif. C'est essentiellement la subjectivité de l'équipe de direction." (directeur DDE)

Parfois, c'est plutôt le **diagnostic d'un dysfonctionnement** qui va conduire à entreprendre, ou souhaiter entreprendre, une évaluation. Ainsi par exemple, un participant de la DPS souhaiterait mener une évaluation sur la politique de recrutement au Ministère, suite à la constatation de *"véritables dysfonctionnements qui justifient qu'au moins sur certaines populations on fasse une évaluation"*. Cette personne fonde notamment son diagnostic sur le mécontentement exprimé par les services déconcentrés, déclencheur de son souhait de travailler sur cette question :

"Au travers du travail que je fais, j'ai pu voir l'ampleur des besoins exprimés des services sur les catégories C et à l'inverse le peu d'ampleur des besoins exprimés sur les catégories B administratives. Ça c'est l'aspect quantitatif. Ensuite, comme j'avais l'objectif clair de répartir les effectifs, il fallait que je comprenne les mécanismes, donc j'ai interrogé un nombre important de DDE pour voir quel était le vrai problème, et les éléments qualitatifs que j'ai pu avoir, c'est une politique de recrutement qui a été mal dimensionnée par rapport aux personnels existants, des résultats de concours différents de ce qu'on avait apprécié, des éléments

¹⁸ "L'évaluation a été lancée un peu sur injonction politique de faire. [Notre directeur], ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, a donné l'impulsion dans le secteur des constructions publiques et a donné des orientations, et dit «faites de l'évaluation, ça vous fera progresser dans votre métier» ; il avait l'intuition qu'on manquait de professionnalisme."

externes qui sont venus sur des postes qu'on espérait réservés à l'interne, ce qui fait qu'il y a un complet décalage entre les deux. Il y a un fort mécontentement dans les services qu'on leur ait imposé du B alors qu'ils demandent du C. [...] Je fais le diagnostic d'un réel dysfonctionnement entre les besoins exprimés et la réalité du terrain, et ce qu'on a fait au niveau national."

La décision d'évaluer peut être encore une démarche qui apparaît relativement "naturelle", quand évaluer signifie plutôt **mesurer les impacts d'une action entreprise**. D'après un participant en administration centrale, c'est le cas par exemple de l'évaluation des actions de communication :

"Ça se met en place un peu naturellement, parce qu'une opération de communication en général mobilise des moyens et de l'énergie, donc on se demande si on va reconduire, donc pour les études d'impact, le chef de projet qui conçoit l'opération conçoit lui-même assez aisément qu'on mesure l'impact après.[...] Ce n'est pas le diagnostic d'un dysfonctionnement, c'est plus un retour d'investissement, ou des questions sur le devenir : «j'ai une économie de moyens à faire, je vais trancher où ?»." (resp. DAC)

Enfin, certaines évaluations comme celles entreprises sur les impacts des infrastructures sont conduites, de l'avis d'un responsable d'administration centrale, **en réponse à une préoccupation du corps social**, qui porte ici sur le respect de l'environnement. Elles visent aussi à justifier, aux yeux de la population et en vue des constructions futures, que le ministère de l'Équipement est capable d'opérer dans le respect des contraintes environnementales :

*"- Je crois qu'il y a des évaluations qui sont conduites un peu par l'air du temps. Sur les autoroutes concédées, il y a une remise en cause profonde de l'opposition qu'il peut y avoir entre infrastructure et paysage environnant, et il y a une démarche sur l'évaluation des impacts environnementaux d'une infrastructure. [...] Ça part un peu du ressentiment que peut avoir l'opinion sur les infrastructures. C'est une demande sociale ;
- C'est un argument aussi pour les autoroutes nouvelles qu'on veut construire. C'est de dire «regardez, on sait faire des autoroutes qui se situent dans un environnement agréable et qui ne perturbent pas»." (resp. DAC)*

Concernant les objets ou les actions à évaluer, il peut arriver qu'il y ait **un arbitrage entre plusieurs choix possibles**. Dans le cas de l'évaluation des constructions publiques par exemple, il y avait à choisir pour le deuxième type de bâtiment entre un second

bâtiment scolaire, donc "rester sur la même thématique", ou alors "se positionner sur les maisons de retraite, des opérations où les DDE sont très sollicitées et où il y a déjà de l'acquis". Les évaluations des actions de formation nécessitent également de procéder à des arbitrages. Le choix est d'abord quantitatif, "là où il y a le plus d'enjeux, là où ça concerne le plus de personnes, ou de gros moyens financiers". Le choix peut être aussi la réponse à une demande sociale, ou à des besoins "remontés par le terrain" :

"Parfois il y a une pression sociale, ou syndicale, le même problème nous est signalé à plusieurs réunions, et on décide d'aller sur ce sujet là. Ou alors il y a des directeurs qui font remonter des besoins. [...] Un exemple de problème, c'est celui de l'hétérogénéité des candidats : les gens qui arrivent dans nos écoles certains n'ont pas le bac, d'autres Bac+5 ; dans un groupe «assistants techniques», on trouve des gens qui sont architectes, et des gens qui ont le brevet élémentaire. Et on a un enseignement qui est monolithique pour tous ces gens, à l'évidence ça ne va plus, il faut qu'on trouve des solutions. Il faut qu'on regarde un peu ce qui se passe à la fois à l'école, en sortant, évaluer comment reprendre la pédagogie dans les écoles." (resp. DPS)

b. L'évaluation "dévoyée" : de l'auto-justification à l'alibi, en passant par l'incantation

D'après les participants, toutes les évaluations ne sont toutefois pas lancées avec l'objectif qui devrait être le leur en théorie, c'est-à-dire l'analyse objective d'une situation, pour en mesurer l'adéquation par rapport à des objectifs initiaux, et pour éventuellement "recadrer" ou "réorienter" l'action.

Ils soulignent ainsi que la démarche d'évaluation contient en elle-même "le risque d'être dévoyée", et qu'il existe un certain nombre d'évaluations qui sont menées dans **l'unique but de justifier l'action entreprise**, sans donc que les éléments de la réalité soient soumis à une analyse neutre et objective :

"Derrière l'évaluation, souvent c'est de l'auto-justification. Les gens qui concourent au montage des évaluations (qui ont conçu l'outil, la politique, la démarche...) ce sont des gens du sérail, qui s'auto-justifient eux-mêmes. Automatiquement on va tordre le processus, c'est presque le plan quinquennal : on a atteint la norme." (cons. gestion DDE)

"J'ai vécu une évaluation faite par les techniciens, avec toutes les difficultés que ça soulevait, c'est-à-dire qu'on n'avait pas d'état de départ. À partir de là, la façon dont cela a été utilisé par les politiques - préfet, conseillers régionaux, le

chef du SGAR¹⁹, c'est que l'évaluation a été passée dans les discours en tant que justification. On a gommé tout ce qui pouvait apparaître comme étant plutôt négatif pour montrer qu'on avait bien travaillé, qu'on allait sûrement continuer à demander des crédits. Entre l'évaluation et la justification, cela bascule très très vite et là c'est du discours, ce n'est pratiquement que dans la forme." (chef serv. fonctionnel DRE)

Les chefs de service fonctionnel des DRE semblent être effectivement assez critiques et désabusés par rapport à la réalité de ce qu'on nomme évaluation des actions menées au niveau régional et financées avec des crédits nationaux ou européens :

"J'ai assisté à une réunion au SGAR qui lançait les formules comités d'évaluation du Plan, des Programmes Européens, etc. J'ai noté que ce qui intéressait le SGAR, c'était de démontrer que ce que nous avons fait avec l'argent français ou européen avait contribué à faire de l'emploi, parce que ça c'est intéressant aujourd'hui ! J'ai noté aussi qu'il fallait faire attention aux études, aux informations sensibles à cause des élus : c'est-à-dire il ne faut pas tout dire aux cabinets d'études parce que cela pourrait faire de la peine à tel ou tel élu concerné par le dossier ! J'ai enfin noté qu'il fallait que le sigle de la Préfecture soit sur tous les documents ! Et par exemple sur l'objectif «5B», qui est un objectif de financement européen, ce qu'on analyse, ce ne sont pas les résultats, c'est comment ça a fonctionné. L'administration s'analyse elle-même au lieu de savoir si elle a été utile."

"Cela, je le vis sur l'évaluation du Contrat de Plan Inter-régions, avec des crédits européens. Manifestement c'est un effet de mode pour la préfecture de région, et on ne fait finalement que du bilan comptable : «vous avez eu tant de crédits, vous aviez demandé tant, vous en êtes où des consommations ?» c'est du bilan comptable, pas de l'évaluation. La vraie question à laquelle on veut répondre, c'est s'auto-légitimer dans ce qu'on fait."

L'évaluation dans ces cas là relèverait finalement d'un **effet de mode**, et il y aurait un aspect **doctrinaire** dans le caractère obligatoire de cette procédure. Il ne s'agit alors plus que de répondre à cette **obligation légale**, et l'évaluation est totalement vidée de son contenu, pour devenir une **simple formalité** :

[À propos de l'évaluation des Contrats de Plan Inter-régions] "Il faut répondre à l'obligation parce que maintenant c'est obligatoire." (chef serv. fonctionnel DRE)

¹⁹ Le chef du Secrétariat Général aux Affaires Régionales est en quelque sorte "le secrétaire général du Préfet de région".

"Le Commissariat à la réforme de l'État ne jure plus que par l'évaluation, il est impossible aujourd'hui de parler de la moindre chose sans parler d'évaluation, mais là aussi ça relève plus du doctrinaire." (resp. DPS)

"Maintenant quand on fait n'importe quel projet de texte ou de loi il faut faire une évaluation, c'est obligatoire. C'est des trucs qu'on fait sur un coin de table, en une heure quand tout est prêt." (resp. DPS)

Certaines évaluations *a priori* auraient également un aspect **incantatoire**, et relèveraient donc d'une sorte de **mystification** : le discours et sa répétition, l'usage d'une "langue de bois", conduiraient à faire passer pour des réalités des dispositifs qui ne sont que virtuels, ou des raisonnements qui ne sont que des postulats :

"- L'évaluation incantation, c'est la langue de bois, c'est négatif mais ça peut être très pratique... c'est un langage qui permet de ne pas dire la réalité tout en laissant croire à l'auditeur non averti que l'on a dit des choses importantes... ;

- C'est la méthode Coué, parce qu'on aura sacrifié à une mode, un discours, un vocabulaire, une attitude... sans contenu, on aura tous les artifices d'un dispositif qui en fait n'est pas du tout dans le réel mais dans le virtuel ;

- «L'incantation», c'est qu'on fait appel à une solution qui est un peu la solution miracle, et c'est répétitif. Par exemple pour les transports... en matière de développement, on postule que tout projet d'infrastructure est forcément positif sur le développement de l'aménagement ;

- On postule que c'est bien pour le développement, mais ce n'est qu'un postulat. Pour le logement, c'est le problème de la poule et de l'oeuf : est-ce que le logement doit précéder le développement ou est-ce qu'il faut accompagner le développement en créant des logements ?" (chefs serv. fonctionnel DRE)

Parallèlement à ces dimensions d'obligation, de mode, ou d'incantation, les participants voient encore un autre motif de décider d'une évaluation un peu du même ordre, qui est **la volonté de "se donner bonne conscience"**, "la volonté de remplir sa copie", par un effet de mode et le souhait d'être conforme, par "souci de carrière", ou encore pour se rassurer. Cet objectif peut parfois conduire à engager une évaluation dont "le contenu n'est pas forcément prioritaire", mais qui est choisi "parce qu'il est facile à évaluer, même s'il n'est pas pertinent" : "c'est comme l'histoire du type qui cherche ses clés dans la lumière..."

Une autre limite de l'évaluation exprimée se situe lorsque la décision d'évaluer est prise **pour faire passer une décision ou des conclusions déjà prévues**. C'est alors ce que les

participants désignent comme "**l'évaluation alibi**", dont l'objectif est de faire accepter, de légitimer un changement dans l'organisation :

"Il y a les évaluations alibi aussi. On a fait un truc sur l'accueil, sachant très bien le résultat par avance, c'était simplement pour faire accepter aux gens le fait qu'on avait besoin de changer des choses. Ça confirme ce qu'on sait ; la fonction a été dévoyée. La fonction devrait être d'évaluer le résultat et de faire avec, alors que là, l'objectif c'était de faire changer des trucs." (secr. général DDE)

"L'aspect négatif de l'évaluation, ça peut être une justification artificielle : on va faire une étude, on ira justifier un choix orienté, le choix est fait artificiellement. On va orienter l'étude pour montrer que c'est vrai." (chef serv. fonctionnel DRE)

À ce propos, un conseiller de gestion rapporte le cas d'une évaluation d'un projet de "fonctionnalisation d'une subdivision" (qui consiste à "recaler les contrôleurs territoriaux en métiers", pour avoir par exemple "un responsable d'entretien, un responsable d'aménagement", etc.), dont les conclusions ont été en partie discréditées aux yeux des agents, parce que les décisions de changement ont été prises sans attendre les résultats de l'audit :

"On a fait un groupe de travail [pour évaluer ce projet]. Mais les résultats sont arrivés beaucoup plus tard, postérieurement à la décision d'affecter les gens dans les métiers. Donc il y a eu une lecture un peu difficile de la part des agents... parce qu'on a mis en place des contrôleurs le 1er avril, et les résultats de l'évaluation sont arrivés en juin. L'évaluation nous a précisé un certain nombre de choses mais c'est vrai que la décision avait été prise avant."

Un effet pervers de "l'évaluation alibi" ou qui ne vise qu'une auto-justification des actions entreprises semble être effectivement que la multiplication de démarches de ce type suscite finalement auprès du personnel un **sentiment de suspicion** envers les évaluations décidées par la hiérarchie, le sentiment que la démarche n'est que la **mise en scène d'une pseudo participation** pour mieux **faire passer une volonté déjà arrêtée** :

"L'évaluation alibi, c'est lorsque les conclusions sont déjà écrites avant que la démarche soit engagée. On va faire réfléchir les gens, on va les associer et en fait on n'en tient pas compte après, ce sont un peu des fausses participations. Des fois c'est vraiment une perception forte de la part des gens, quand il y a une démarche, c'est une démarche alibi." (cons. gestion DDE)

Toutefois d'après les participants, si cette suspicion est fréquente, elle ne l'est pas toujours à juste titre, puisqu'il arrive que la démarche soit "*ressentie comme une démarche alibi*", alors qu'"*il n'y a pas d'a priori*". Un chef de service fonctionnel de DRE rapporte ainsi une expérience pour laquelle les personnes ont refusé de participer, pensant que les conclusions étaient déterminées à l'avance, alors qu'à ses dires ce n'était pas le cas, la démarche était plutôt "*calée au fur et à mesure*" :

"Dans [telle région] on a été taxé d'avoir une démarche pré-établie... C'était une légère adaptation de l'organisation, de regroupement de services mais on ne touchait pas à l'appareil territorial et les gens ont dit «ce n'est pas la peine qu'on participe», ils pensaient que c'était bouclé d'avance, mais en fait ça ne l'était pas."

c. Entre "droiture" et "dévoisement", des frontières qui restent floues

Si les participants expriment de prime abord assez vivement leurs critiques vis-à-vis de ces démarches "dévoquées", le cours des discussions montre que **les frontières entre des procédures qui seraient "pures" ou "droites" et d'autres détournées ne sont pas aussi claires** qu'il y paraît.

Ainsi, par rapport à la question des *a priori*, il est difficile de tracer une frontière précise entre le côté négatif, voire répréhensible d'une démarche dont on connaît d'avance les résultats, et son côté malgré tout positif ou plutôt utile, dans le sens où l'évaluation, bien que "dévoquée" par rapport à sa vocation initiale, **remplit néanmoins une fonction** dans l'organisation, en contribuant à **la prise de conscience** par les personnes **de la nécessité du changement** :

"On se sert de l'évaluation, on sait d'avance ce qu'elle va donner, on a des évaluations qui ont abouti à des choses on n'aurait pas eu besoin d'évaluation, mais il fallait que l'évaluation se fasse pour faire prendre conscience à la structure qu'il était nécessaire de faire cette chose là." (resp. DAC)

La frontière peut être également floue **entre "l'alibi" et "l'arrière pensée"**. Un secrétaire général explique par exemple combien il souhaiterait engager une évaluation dans sa DDE sur l'activité de contrôle de légalité des actes d'urbanisme, parce qu'il a le sentiment que cette procédure est très coûteuse en temps pour la DDE sans être utile, dans la mesure où les conclusions des contrôles ne sont pas reprises par la Préfecture pour agir. Il y aurait donc bien dans cet exemple une **arrière pensée, montrer l'inutilité de cette procédure pour justifier sa suppression** :

"Il y a une évaluation que j'aimerais lancer avec une arrière pensée : dans ma DDE j'ai un contrôle de légalité sur les actes d'urbanisme qui est très lourd, imposé par la Préfecture, j'ai envie de lancer une évaluation sur l'impact de ce contrôle, parce que ça me bouffe du temps. C'est un contrôle de l'État a posteriori sur les actes de permis de construire, pour vérifier s'ils sont conformes aux règlements de POS. C'est un contrôle qui n'est pas financé par le Préfet, qui externalise sur les DDE ; c'est de sa compétence, et il sous-traite la partie technique. Pour la DDE, ce travail entre en concurrence avec d'autres activités, par exemple l'instruction elle-même des permis. Ça génère aussi des conflits internes dans les services, entre les services instructeurs et les services de contrôle. L'intérêt de ce contrôle, c'est que le Préfet défère devant les tribunaux administratifs des choses qu'on a repérées qui sont négatives, mais les préfets ne le font pas, parce qu'ils n'ont pas envie de se mettre les maires à dos. Et même s'ils défèrent, il n'y a pas de suite après. Donc on a le sentiment que ça ne sert pas à grand chose." (secr. général DDE)

Plusieurs participants soulignent la nécessité effectivement d'avoir une arrière pensée avant de décider d'une évaluation, dans le sens où l'évaluation procède du diagnostic d'un dysfonctionnement, ou d'une volonté de faire évoluer quelque chose : *"C'est systématique, à chaque fois qu'on évalue on a une idée, sinon on n'évaluerait pas"*. La frontière finalement entre l'arrière pensée "nécessaire" et une démarche "alibi" se situerait dans la capacité à mener une **analyse objective** de la situation, et dans **l'honnêteté à accepter les résultats** tels qu'ils apparaissent, **même s'ils sont contraires** ou différents de ceux *a priori* espérés pour orienter l'action :

"Ça me paraît sain d'avoir une arrière pensée, sinon pourquoi évaluer. Mais après il faut être objectif, il faut accepter les résultats même s'ils vont à l'inverse de ce qu'on prévoyait." (secr. général DDE)

[Pour l'évaluation de CORAIL +] "On avait déjà des idées reçues sur le pourquoi ça ne marchait pas très bien... il y avait quelque part un petit alibi derrière, mais on y est allé honnêtement." (cons. gestion DDE)

La **même ambivalence** de l'évaluation se retrouve enfin par rapport à la critique exprimée envers les évaluations qui n'auraient pour objectif que **"se donner bonne conscience"** ou de se rassurer. Un participant fait remarquer en effet que la volonté de se rassurer lui paraît être un mécanisme normal et **légitime dans l'organisation** :

"Se donner bonne conscience, ce n'est pas forcément négatif. Par exemple, on fait l'évaluation de notre plan de formation triennal, c'est évident que j'ai envie de

nous donner bonne conscience, j'ai envie de voir les effets du plan de formation dans les pratiques, pour se dire qu'on n'a pas travaillé pour rien." (secr. général DDE)

2. La légitimité des acteurs à évaluer : des marges de manoeuvre variables suivant sa position dans l'organisation

a. La légitimité de la commande varie en fonction de la position hiérarchique de la personne

La légitimité pour décider d'une évaluation semble variable suivant la position des personnes dans l'organisation.

Plusieurs des participants aux groupes de réflexion qui travaillent en **administration centrale** estiment qu'ils ont une **légitimité à évaluer les actions qui relèvent de leur domaine**, et que l'évaluation fait partie intégrante de leur fonction :

"Je suis responsable d'un bureau chargé de la politique de formation, à ce titre on est légitime. On est porteur d'une politique, c'est un de nos rôles, notre fonction inclut l'évaluation." (resp. DPS)

[À propos de l'évaluation de la base de données ISOAR] "On a mené cette évaluation à ma demande, parce j'arrivais d'un service déconcentré et j'avais en tête certaines critiques, et arrivé en administration centrale, je voyais que ça consommait beaucoup de moyens et je m'interrogeais sur l'adéquation entre les moyens et les retours... Donc l'évaluation a été lancée de mon propre chef au départ. Mais c'était facilité par le fait que dans l'équipe, la moitié de mes collaborateurs travaillaient sur ISOAR : c'était considéré quelque part comme trop important comme investissement en personnels par rapport aux retours qu'on pouvait avoir. Donc on avait une légitimité reconnue pour faire l'état des lieux." (resp. DPS)

D'autres personnes en administration centrale émettent toutefois des **réserves** quant à leur légitimité à évaluer, dans la mesure où les évaluations qu'elles mènent **n'engagent pas que des acteurs internes à l'organisation**. Dans l'exemple de l'évaluation de la qualité d'usage des écoles maternelles et primaires, notre interlocuteur souligne ainsi l'ambiguïté de la position des services déconcentrés, qui évaluent des constructions dont ils ne sont pas le maître d'ouvrage, alors que les conclusions de leur évaluation peuvent remettre en cause cette maîtrise d'ouvrage :

"Si je reprends le cas de l'évaluation des écoles, nous ne sommes pas les maîtres d'ouvrage des écoles. Donc oui, ça peut quelquefois poser des problèmes de légitimité d'aller expliquer à un maire ou un directeur d'école [qu'on va évaluer la qualité de la construction]. En fait, il s'avère qu'il n'y a pas de problème, car ils voient l'intérêt de ce qu'il peuvent en tirer, mais la première réaction de la DDE et de l'Équipement, c'est de dire «au nom de quoi on va évaluer». En plus, il faudra garder la confidentialité, parce que si on découvre plein de problèmes, c'est sûr qu'on met le maire dans une situation délicate." (resp. DAC)

De l'avis de certains, la même question se pose pour les évaluations pilotées par l'administration centrale sur des réalités qui concernent les services déconcentrés. Ici le problème n'a pas la même ampleur puisque les services déconcentrés appartiennent à l'organisation, mais il existe néanmoins, quand le contexte est à affirmer **l'autonomie des services**. L'administration centrale ne semble **pas toujours se sentir légitime** dans ses démarches :

"Même faire une évaluation de choses qui se passent dans les services déconcentrés, alors qu'on affiche haut et fort que les services déconcentrés ont leurs marges de manoeuvre, leur autonomie, etc., quelque part ça pose presque un vrai problème déontologique par rapport à eux. Il est plus facile de dire «tiens on demanderait bien aux missions d'inspections d'avoir des informations sur telle ou telle chose», parce qu'elles sont légitimes." (resp. DAC)

En service déconcentré, la situation est **contrastée suivant la position de la personne dans le service**. Si les directeurs de DDE n'évoquent pas eux-mêmes spécifiquement de difficulté liée à la légitimité de leurs actions d'évaluation, il semble néanmoins qu'une évaluation menée par une DDE sur l'organisation du service ou sur la qualité de ses prestations externes soit susceptible **d'inquiéter son environnement local**. D'après certains secrétaires généraux, dans les petits départements notamment, les élus locaux craignent en effet un éventuel impact d'une évaluation sur l'emploi, ou encore craignent une remise en cause de certaines des lois de décentralisation, par rapport aux actes d'urbanisme par exemple :

*"- Parmi les contraintes externes, il y a les politiques locales : par exemple un député ou un conseiller général qui nous appelle, «tiens vous faites une enquête là-dessus». Il y a la crainte de perte de personnels ; dans les petits départements, on a tout de suite des appels, il y a la crainte de l'impact sur l'emploi ;
- On est sous surveillance ;*

- Il y a aussi la crainte d'un retour sur les lois de décentralisation. On peut évaluer de manière négative la décentralisation, à travers les actes d'urbanisme par exemple, beaucoup de gens commencent à dire «est-ce que la décentralisation en matière d'urbanisme ne devrait pas faire l'objet d'une évaluation, avec tous les débordements, est-ce qu'il ne faudrait pas un recentrage du code de l'urbanisme vers plus d'État ?».» (secr. généraux DDE)

Par rapport aux évaluations internes à la structure, la position des secrétaires généraux et surtout des conseillers de gestion semble également pouvoir être délicate.

Les **secrétaires généraux** sont semble-t-il à une position "pivot" dans l'organisation par rapport à l'évaluation, puisque ce sont eux qui relaient une partie des projets d'évaluation, par exemple suggérés par le chargé de formation ou des chefs de projets, pour les présenter en comité de direction. Dans ces cas là, leur soutien semble nécessaire, sous peine que *"le projet tombe à l'eau"*. Un secrétaire général considère ainsi sa fonction *"tout à fait stratégique, [de par] le pouvoir de ne pas dire oui"*. Ils sont par ailleurs amenés à initier des projets d'évaluation par eux-mêmes, pour ce qui relève de leurs missions, c'est-à-dire ce qui touche à **l'interne de l'organisation** : *"L'entretien d'évaluation, c'est moi qui l'ai suggéré, mais je l'ai fait valider au comité de direction"*. Ils peuvent parfois suggérer une évaluation sur ce qui relève des missions d'un autre service. Mais alors, ils s'assurent de l'accord du directeur sur le projet et son montage avant de le présenter en comité de direction : *"Si on fait une évaluation qui touche les missions d'un autre service, on a intérêt à avoir tout calé avec le directeur avant de le balancer en comité de direction"*.

Les **conseillers de gestion** peuvent eux aussi suggérer ou "inspirer" des évaluations : *"On peut solliciter auprès d'un secrétaire général ou d'un directeur l'attention sur quelque chose qui mériterait d'être évalué... Par exemple parce qu'on a observé des dysfonctionnements dans la DDE qui nous font réagir..."*. Ils estiment toutefois **ne pas avoir beaucoup de marge de manoeuvre**, puisqu'ils disent voir comme dysfonctionnements *"ce qu'on veut bien [leur] laisser voir"*, estiment être *"le fusible"*, et n'avoir *"aucun domaine de légitimité"* par rapport à d'éventuelles démarches d'évaluation. Certains précisent néanmoins que leur rôle et leurs marges de manoeuvre diffèrent selon la manière dont ils fonctionnent dans la DDE, puisqu'ils peuvent soit être directement rattachés au directeur, soit dépendre du secrétaire général. La première position, à condition de dépendre d'une équipe de direction qui *"utilise"* effectivement le conseiller de gestion comme appui dans l'élaboration de sa réflexion stratégique sans pour autant le *"manipuler"*, est de l'avis des intéressés plus facile à tenir, parce qu'elle leur évite d'être partie prenante d'un jeu de pouvoir entre les différents chefs de service :

"Les deux hypothèses font qu'on a une liberté d'investigation complètement différente... Quand vous dépendez du DDE comme moi, avec un directeur qui a clairement dit en comité de direction que tout est ouvert au conseiller de gestion comme informations, qu'a priori il peut regarder partout, c'est plus facile. Quand on est auprès du secrétaire général, je pense que la fenêtre est plus étroite, plus marquée : là on est vraiment l'oeil de Moscou du secrétaire... mais ça dépend des hommes."

"Vous êtes chef de service ; si on vous propose l'intervention d'un conseiller de gestion pour un projet, s'il est sous l'autorité du DDE, il y aura une certaine neutralité et un certain positionnement qui fera que certainement vous accepterez. Si ce conseiller est sous l'autorité du secrétaire, il sera perçu en terme de conflit potentiel. Ce sont des jeux d'influence au sein des directions, entre les différents chefs de service, et le fait d'être rattaché à la direction fait qu'on est neutre vis-à-vis de ce jeu, on ne rentre pas de facto dans un jeu de pouvoir. Si par contre on est rattaché au SG, on fera partie d'un jeu... [...] Vis-à-vis des collègues, c'est important : on n'a pas de supérieur hiérarchique intermédiaire et on est supposé avoir l'écoute du directeur."

Au contraire, s'ils dépendent du secrétaire général, les conseillers de gestion estiment que dès lors qu'ils traitent *"autre chose"* qu'une question qui a trait aux moyens généraux, domaine légitime du secrétariat général, *"il faut avoir un blanc-seing de la Direction pour pouvoir aller mettre son nez ailleurs, il faut avoir une commande claire et explicite pour pouvoir accéder à certaines connaissances"*.

Par ailleurs, dépendre du secrétaire général peut **complexifier la négociation sur les conditions de mise en oeuvre d'une évaluation**, dans la mesure où le secrétaire général est alors est juge et partie, chef de projet de l'évaluation d'une part, et décisionnaire par rapport aux moyens à y consacrer d'autre part. Sa position de "financeur" peut porter atteinte à sa neutralité dans le choix des méthodes à retenir par rapport à l'objectif poursuivi par l'évaluation :

"Quand le secrétaire général intervient sur une évaluation, ce n'est pas toujours neutre parce que c'est celui qui gère les moyens. Par exemple si le secrétaire général est le responsable d'évaluation, c'est lui qui présente le cahier des charges à la direction... donc il est chef de projet et responsable de l'instance d'évaluation. Quand on va négocier la façon de conduire l'instance d'évaluation, au niveau des moyens et des méthodes mises en place, lui il va avancer ses

moyens budgétaires, pour le choix des méthodes... Il a deux casquettes, c'est peu avantageux."

Mais certains conseillers de gestion estiment finalement que quelle que soit leur position, ils **embarrassent le service**, même si l'évaluation est commanditée par le directeur. Leur mission d'évaluation est plus facile car plus légitime seulement lorsqu'ils interviennent à la demande du chef de service concerné, ce qui reste semble-t-il peu fréquent :

"Dans tous les cas, on est un peu gêneur, même si c'est le DDE qui a demandé qu'on aille voir quelque chose, on n'est pas toujours accueilli à bras ouverts dans les services."

"[On est bien accueilli] quand on est réellement conseil, quand on a besoin d'un expert interne, quand le besoin est ressenti par le chef de service concerné... Si le chef de la DDE dit «il faut aller mettre son nez dans tel service», inutile de dire qu'on est mal accueilli. Si le chef de service dit «j'ai un problème, pourrais-tu m'aider», là on vient comme l'assistant, comme une aide, mais c'est assez rare."

b. La légitimité dans la mise en oeuvre des conséquences de l'évaluation : des marges de manoeuvre limitées à son champ d'action

Au sein de l'administration centrale, certains de nos interlocuteurs soulignent que si la décision d'évaluer ne leur pose pas trop de problème de légitimité, ils rencontrent en revanche plus de **difficultés pour la mise en oeuvre des conséquences de l'évaluation**, dans la mesure où ces conséquences dépassent leur strict champ d'action :

"On est légitime pour proposer, par contre on n'est pas légitime pour faire appliquer les conséquences de l'évaluation. Quand je fais une évaluation sur un problème de formation, bien souvent, les trois-quarts du temps, il y a des conséquences autres que sur la formation elle-même, ces conséquences ne vont pas dépendre de la politique de formation du Ministère, ça peut être la politique des moyens, de l'organisation. [...] L'évaluation révèle des choses, un arbre des causes, il y a des causes auxquelles je peux remédier parce que j'ai le levier de la formation, mais d'autres sur lesquelles je ne peux pas agir. S'il se révèle un grave problème d'organisation de la structure, on peut dire à la structure voilà il y a tel problème, mais je n'ai pas le levier." (resp. DPS)

Un participant dans le même groupe de réflexion relativise toutefois cette position, en estimant qu'on a toujours les moyens d'action, ou au moins de diagnostic :

"Les leviers qu'on n'a pas, j'ai le sentiment que c'est un peu facile. Je me sens légitime pour aller au bout, même si le bout n'est que une liste de fonctionnements à analyser par ailleurs. L'évaluation est tellement difficile, tellement impliquante pour les gens qui vont la faire, qu'il ne me paraît pas normal que pour une raison ou pour une autre, on puisse ensuite la mettre dans le tiroir. Les évaluations auxquelles j'ai participé montrent qu'on peut toujours faire quelque chose, ne serait-ce faire un bilan de ce qui s'est dit, de le transmettre aux personnes responsables, c'est déjà quelque chose. On a toujours une petite manette." (resp. DPS)

En service déconcentré, ce sont essentiellement les conseillers de gestion qui rapportent des difficultés de cet ordre, dans l'application des conséquences de l'évaluation qu'ils ont conduite. L'expérience de plusieurs participants porte sur l'évaluation de CORAIL +, pour laquelle ils ont été "pilotes" ou "chefs de projet", mais sans que ce soit eux qui aient les moyens de l'action ensuite. Ainsi l'évaluation, bien que menée dans des conditions relativement satisfaisantes, **n'a pas abouti parce que les conclusions n'ont pas été reprises par la personne concernée**, à savoir le responsable de la gestion des routes :

[À propos de l'évaluation de CORAIL +] "J'étais chef de projet... et derrière cet audit a tourné en eau de boudin... [Pourquoi ?] C'était peut être une erreur de méthode au départ, je n'aurais pas dû être chef de projet, en fait cela aurait dû être porté par un chef de service, la personne directement intéressée par ça, c'est le responsable de la gestion de la route. L'audit a été mené correctement, mais derrière il n'y a pas eu de reprise opérationnelle. En fait au moment où l'on a commencé l'audit, le responsable de la gestion de la route allait changer. C'est vrai qu'il y avait une urgence parce que le logiciel serait mort rapidement de sa belle mort, les gens ne voyaient pas à quoi ça servait, ils se disaient «on ne saisira plus»... L'objectif c'était de lui redonner une nouvelle vie. On a lancé le projet... derrière je pensais du point de vue opérationnel que le responsable de la gestion de la route se servirait des résultats, ce qui n'a pas été le cas... Il allait partir en retraite, ce n'était pas le commanditaire... Aujourd'hui on a un nouveau RGR, progressivement on essaie de reprendre les conclusions."

Un second conseiller de gestion relate une expérience un peu similaire :

"J'ai connu une évaluation analogue il y a trois ou quatre ans, sur le même outil CORAIL +. Il y avait un groupe de travail participatif avec des gens de différents niveaux, pour réfléchir à l'utilisation de l'outil en place : c'est piloté par un subdivisionnaire, on a des contacts avec le directeur des subdivisions qui vient à une réunion pour valider les orientations du groupe de travail, on transmet les conclusions officiellement à la direction RGR et un an après on attend les réponses ! [...] Il y avait un problème un peu difficile entre la direction et le RGR, et une obstruction de la part du RGR vis-à-vis des initiatives venant des subdivisions. Il n'y avait pas de préalable, pas de pré-requis donc il y avait un décalage entre le commanditaire et le chef de projet..."

Enfin, un troisième participant conseiller de gestion confirme le caractère délicat d'une mission d'évaluation si celle-ci n'est pas souhaitée ou relayée par le chef de service concerné. Il raconte qu'après avoir reçu dans sa DDE il y a deux mois le "guide de

l'évaluation", il en a présenté le contenu à son comité de direction (le "principe" dans sa DDE est que "c'est le conseiller de gestion qui lit ce type de littérature et en fait une restitution devant le comité de direction"), et que les "cinq minutes" qui lui ont été attribuées pour sa présentation ont eu pour conséquence la décision "de lancer deux démarches d'évaluation !". Il explique comment l'une ne l'inquiète pas, car elle est souhaitée par le chef de service concerné, au contraire de l'autre sur CORAIL +. Concernant cette dernière, il semble estimer la cause perdue d'avance :

"Il y en a une qui ne me fait pas peur dans la mesure où c'est l'évaluation d'une politique publique et où il y a une motivation autour. Le chef de service habitat logement souhaite s'impliquer dans des plans d'action en faveur du logement des plus défavorisés. L'autre m'inquiète plus : le directeur adjoint a dit d'évaluer aussi CORAIL + ; ce qui n'est pas vraiment légitime car c'est plus le domaine du Responsable Gestion de la Route qui lui n'est pas motivé par ça. Donc c'est une commande avec un commanditaire qui n'a pas de volonté de pousser ça. Soit cela va se noyer tout seul avant de commencer, ce qui serait peut-être la meilleure des choses, soit ça va démarrer, on va remuer des gens, [...] les gens vont parler, ils diront ce qu'ils font mais ça n'ira pas plus loin."

3. Les conditions nécessaires au lancement d'une évaluation : identifier ses objectifs, s'assurer de ses leviers d'action, et se préserver des marges de manoeuvre tout en affichant sa démarche

Face à l'ensemble de ces difficultés, les participants aux groupes de réflexion estiment qu'il y a **plusieurs conditions** dont il faut s'assurer lorsque l'on entreprend une évaluation avec le souci de mener une analyse objective de la réalité, **pour que l'évaluation ne soit perçue comme "alibi", ou qu'elle ne reste pas sans suites**. Ces conditions portent à la fois sur **l'amont de la décision** et sur **l'affichage des objectifs** de l'évaluation, pour favoriser l'adhésion à la démarche entreprise.

a. Au niveau de la décision d'évaluer, s'assurer d'avoir des objectifs clairs et des moyens d'agir ensuite

Plusieurs participants insistent tout d'abord sur la nécessité, vu les enjeux d'une évaluation, de mener **une réflexion sérieuse avant de lancer la démarche**, sur les objectifs poursuivis, sur ses tenants et aboutissants. Un DDE estime ainsi que "l'amont de l'évaluation est majeur" : dans la mesure où l'évaluation suppose "une possibilité de remise en cause fondamentale", c'est "un outil à manier avec précaution", qui demande "une réflexion lourde" en amont, afin de voir ce qu'on est susceptible de remettre en cause. Un

secrétaire général rejoint cette opinion en déclarant "nécessaire, si on s'engage dans une démarche compliquée ou lourde, de s'interroger sur pourquoi on va le faire, quelle est la légitimité de l'opération, quelle est son utilité et sa pertinence".²⁰

La décision d'évaluer nécessite donc d'avoir une idée directrice claire, un **problème bien identifié à l'origine** :

"Je ne me lancerai pas dans une démarche d'évaluation si je n'ai pas un problème à résoudre au départ. Il y a quand même une idée directrice au départ. On a suffisamment de problèmes pour ne pas en inventer d'autres ! Donc on se pose des questions, c'est par rapport à l'idée directrice qu'on évalue." (directeur DDE)

Un autre participant ajoute, au-delà de l'idée directrice, la nécessité d'identifier dès le départ des **indicateurs précis**, et pour cela de **déconstruire l'objet** que l'on souhaite évaluer :

"Évaluer globalement n'a aucun sens. Vous ne pouvez pas dire «je vais évaluer la politique ADS». Dans cette politique, il faut que vous définissiez, «c'est telle et telle choses que je veux évaluer» : les délais, la qualité juridique, le nombre de recours contentieux, etc." (directeur DDE)

Cette démarche de précision des critères sur lesquels on va travailler a par ailleurs l'intérêt de rendre nécessaire la redéfinition des objectifs initiaux de l'action qu'on évalue, et ce questionnement en lui-même est déjà intéressant et fédérateur :

"Évaluer a un effet positif, car ça oblige à faire un peu de spéléo et à rappeler quels étaient les objectifs de telle action qu'on veut évaluer. Par exemple dans l'évaluation de la gestion déconcentrée du personnel, la première chose qu'on s'était dite, c'est «qu'est-ce qu'on veut évaluer ?» Ça nous avait amené à redéfinir les objectifs, et rien qu'à travers ça on s'était rendu compte que les objectifs avaient été perdus de vue, qu'ils étaient mal connus. Donc rien que ça avait nécessité de recadrer les idées, de repréciser les choses, et ça avait eu un effet bénéfique, fédérateur. Quand on évalue, il faut bien se poser la question de qu'est-ce qu'on évalue." (directeur DDE, auparavant en AC)

²⁰ A ce propos, un conseiller de gestion rapporte son expérience d'une "démarche mal maîtrisée par le commanditaire", lancée de façon non suffisamment réfléchie, et qui a avorté : "J'ai connu un chef de service qui est allé en stage «prise de poste», il est revenu et a dit «on fait quinze groupes de travail» alors qu'on était dix subdivisions ! Il était incapable de décrire les priorités... et en terme d'emploi du temps c'était ingérable ; deux ou trois c'était déjà beaucoup... du coup il n'y a rien eu. Il était revenu gonflé de son stage, il avait à moitié compris ce qu'on lui avait dit..."

Une seconde condition nécessaire au bon déroulement d'une évaluation est de s'assurer de n'évaluer que **des choses sur lesquelles on aura un levier d'action minimum**, sur lesquelles on a ensuite la possibilité d'agir :

"Vous ne pouvez pas évaluer un truc dont vous n'avez pas l'entière responsabilité. Moi je n'évaluerais pas un truc qui m'est demandé par quelqu'un d'autre. Si je n'ai pas la clé, la possibilité d'agir, je n'évalue pas. Je n'évaluerais pas l'ADS, ni le départ ni l'aboutissant de l'ADS." (directeur DDE)

De l'avis de ce directeur, ceci signifie que le commanditaire doit être celui qui "porte" la politique ou l'action évaluée :

"Vous ne pouvez pas évaluer si vous n'êtes pas porteur de la politique. [...] C'est par rapport à la capacité d'action qu'on a derrière. Il y a un diagnostic unique, et un commanditaire unique." (directeur DDE)

En effet, les objectifs de chaque évaluation sont spécifiques, et le questionnement est pertinent par rapport à l'échelle d'action considérée²¹. Les évaluations peuvent s'emboîter, mais chacune correspond bien à une interrogation propre à la position de celui qui la commande, et qui doit agir ensuite :

- "- Il peut y avoir des évaluations commandées par la centrale, mais il ne faut pas que le Ministère nous demande d'évaluer sa politique ;*
- Je suis commanditaire dans ma DDE pour évaluer, mais mes chefs de subdivisions subissent l'évaluation ;*
- C'est le truc des gigognes, le subdivisionnaire peut être commanditaire d'une évaluation dans sa subdi. Mais ce n'est pas le même diagnostic, ce ne sont pas les mêmes problèmes entre le subdivisionnaire et le DDE ;*
- Le subdivisionnaire qui fait ça, il faut qu'il se recadre par rapport à sa hiérarchie." (directeurs DDE)*

Pour s'assurer d'avoir les leviers d'action pertinents pour la mise en oeuvre des conséquences de l'évaluation, étant donné que celles-ci peuvent **sortir du champ** de la mission du commanditaire de la démarche, plusieurs participants estiment également

²¹ Selon un DDE, l'information recueillie aux différentes échelles n'est donc pas cumulable : *"Je ne crois pas à l'empilage des évaluations ; je ne fais pas la synthèse d'évaluation successives"*. Les résultats d'une évaluation, même s'ils sont intéressants et utiles aux acteurs positionnés à d'autres échelles d'action dans l'organisation, n'informent que sur l'échelle d'action que la démarche a appréhendée. Ainsi par exemple, une évaluation menée au niveau central sur la politique de la ville sera intéressante pour un DDE en tant qu'information sur la politique nationale, elle lui donnera *"une note d'ambiance générale"* et éventuellement lui permettra *"de se mesurer un peu"*, mais ne lui dira rien sur *"comment [il] fait la politique de la ville dans [son] département"*.

nécessaire d'**anticiper les résultats de l'évaluation**, pour **associer les partenaires** dès l'amont, ou en tout cas suffisamment tôt pour ne pas les mettre devant le fait accompli :

"Ce problème [d'absence de levier d'action], on peut le contourner si on a associé la structure suffisamment en amont, si on leur a fait touché ce type de choses, en leur disant l'évaluation ça peut aussi avoir ça comme conséquence. Il faut qu'ils soient aussi au courant assez tôt, et non pas mis devant le fait accompli. Il faut associer les autres partenaires dès l'amont." (resp. DPS)

"Légitimité renvoie à responsabilité. Quand on est responsable d'une évaluation, il faut absolument qu'on anticipe même si on trompe, sur quoi ça va déboucher, et quelle situation on va pouvoir mettre en oeuvre. Si on fait une évaluation qui va consister à mettre d'autres acteurs dans l'embarras, j'appelle ça de l'irresponsabilité. Il faut faire une évaluation seulement si on a un minimum d'assurance qu'on aura quand même quelques leviers d'action pour pouvoir transformer les choses." (resp. DAC)

Un autre interlocuteur estime quant à lui, toujours par rapport à la question des leviers d'action, que c'est **au niveau de la commande** que doivent être définis précisément les champs sur lesquels on va agir :

"Ce problème qu'on évoque [de ne pas être légitime pour faire appliquer les conséquences de l'évaluation] me semble être plutôt au niveau de la commande. Une évaluation, on ne connaît jamais ce qui va en sortir, l'ampleur du champ qui va finalement être éclairé par les travaux ; en revanche dans la commande, on a tout intérêt à être précis en disant sur quoi on travaille et à quoi on se limite, et c'est là-dessus qu'on prend un engagement de retour vis-à-vis de nos partenaires de l'évaluation." (resp. DPS)

Remarquons toutefois que l'ensemble de ces "conditions" pour mener à bien une évaluation semble formulé par les participants "dans l'absolu", **en dehors d'un raisonnement sous contrainte**. Dans les propos qui sont rapportés, tout se passe comme si l'évaluation ne mettait pas en jeu des intérêts et des relations de pouvoir, et **comme si tous les partenaires avaient le même intérêt à l'évaluation**. Or l'exemple rapporté plus haut de l'évaluation de CORAIL + par les conseillers de gestion nous montre bien que le jeu est moins simple. En effet, si l'équipe de direction d'une DDE a de bonnes raisons de confier au conseiller de gestion l'évaluation de l'outil, le responsable de gestion des routes a lui aussi de bonnes raisons, et nous y reviendrons, de ne pas reprendre à son compte les conclusions de l'évaluation.

b. Au niveau de "l'affichage" des objectifs : entre transparence et flou, susciter l'adhésion en gardant ses marges de manoeuvre

Une fois l'évaluation décidée, plusieurs participants aux groupes de réflexion soulignent la **nécessité alors "d'afficher les objectifs" de la démarche**, de clarifier vis-à-vis des personnes qui vont y être impliquées ses tenants et aboutissants :

"- Il faudrait annoncer les objectifs, le sens profond de l'évaluation, pourquoi on l'a demandée, quel est le souci premier, comment on va s'y prendre en terme de temps, de méthode, de nombre de réunions... qu'est-ce qu'on peut annoncer au départ comme restitution...;

- On pourrait cadrer la suite donnée à l'évaluation, on pourrait dire «on ira jusqu'à une réorganisation ou pas»." (cons. gestion DDE)

Une personne rapporte ainsi une expérience où, parce que rien n'était "cadré", la démarche a suscité la réticence du personnel et des syndicats en interne :

"J'ai l'exemple d'un projet de service dans l'ensemble d'une DDE. Sous cette notion, au départ c'était la notion de cohésion, c'est-à-dire «avoir un projet commun». Il y avait une volonté d'agiter des personnes qui ne se posent pas trop de questions. Mais en fait il n'y avait pas tellement de cadrage avant, l'objectif n'était pas annoncé. On a appris qu'on devait travailler avec pas mal de monde, et ça a généré pas mal d'attentes et de frustrations, parce qu'on ne peut pas mettre en pratique des choses qui ont été validées par un groupe mais qui n'ont pas été légitimées. Il y eu des réticences aussi, parce que les choses n'étant pas très bien cadrées au départ, on a eu une difficulté énorme à faire participer les organisations syndicales." (cons. gestion DDE)

Les participants reconnaissent toutefois que **cette demande de transparence est en partie illusoire**²², qu'elle postule là encore que tout le monde a le même intérêt à l'évaluation. Or il apparaît clairement que **certains ont à perdre dans une évaluation**. Un des enjeux d'une évaluation peut être de *"toucher aux intérêts personnels de carrière"*, toucher *"aux avantages acquis"* tels que les primes par exemple. Il est donc difficile de concevoir une "transparence" totale ; au contraire, **le flou est nécessaire**, dans l'affichage des objectifs de l'évaluation, pour maîtriser le risque d'écart entre ce qui est annoncé et ce qui va se passer. Le jeu nécessite de **garder des marges de manoeuvre** :

²² Il est classique dans un système organisé de souhaiter que "l'autre" soit transparent, tout en ayant soin soi-même d'être suffisamment flou pour garder ses marges de manoeuvre !

"Le fait d'annoncer quel va être son niveau de transparence, c'est une prise de risque certaine. C'est le risque soit d'aller au-delà des objectifs, soit carrément de rater la cible. C'est le risque d'une communication mal maîtrisée dès le départ..."
(cons. gestion DDE)

*"- Vous avez des marges de manoeuvre dans le déroulement de l'évaluation et dans la restitution après...
- Également dans la suite donnée à l'évaluation ; ce qui peut générer une suspicion, c'est "jusqu'où iront-ils ?" en termes d'action."* (cons. gestion DDE)

Face à cette tension entre nécessité d'affichage et nécessité de garder des marges de manoeuvre, certains conseillers de gestion suggèrent *"d'être clair dès le départ sur la méthodologie et sur les critères"*, et de garder plus de souplesse pour *"décider au fur et à mesure du projet des décisions à prendre en terme d'obligation de résultats, de définition et de déroulement des actions"*.

c. La participation des acteurs en question : entre adhésion et hostilité

Tout en gardant des marges de manoeuvre, un minimum d'explicitation de la démarche et des objectifs est donc quand même nécessaire pour que le personnel accepte de participer à l'évaluation. Les secrétaires généraux soulignent que déjà *"il vaut mieux informer les syndicats"*, et que par ailleurs, l'engagement des personnes est d'autant plus facile que l'évaluation de telle ou telle action ou procédure *"est affichée comme une volonté"*.

L'objectif est de pouvoir **justifier la démarche aux yeux des personnes impliquées**, de leur faire partager l'idée de sa pertinence et de son bien fondé. En effet bien souvent, il semble que les agents soient sollicités, pour fournir des informations chiffrées notamment, ou pour répondre à des interviews, sans qu'ils sachent très bien *"à quoi cela va servir"*. Il est donc souhaitable, si l'on veut qu'ils s'engagent dans l'évaluation, de leur montrer le bénéfice qu'ils peuvent en retirer à terme :

[À propos de l'évaluation des entretiens d'évaluation] "On souhaitait que dans les entretiens d'évaluation, le système de remontée des besoins en compétences soit plus efficace. On a montré aux gens interviewés que c'était l'intérêt de tous que le système marche, parce qu'ils se plaignaient qu'il y avait une offre [de formation] insuffisante. On a expliqué l'intérêt de l'évaluation, qui montrait que le système de remontée n'était pas au point, qu'il fallait l'améliorer pour améliorer l'offre de formation." (secr. général DDE)

Dans la pratique, les différents participants aux groupes de réflexion semblent avoir eu des expériences variables quant à l'adhésion des agents aux évaluations engagées. Un directeur estime par exemple que le personnel concerné dans sa DDE s'est **totale**ment **impliqué** dans la démarche qu'il avait initiée :

*[À propos de l'enquête auprès de maires sur la qualité des prestations aux collectivités locales, sur la façon dont est perçue la DDE] "Je trouve vraiment qu'en interne ça passe très bien, le fait d'associer l'ensemble des gens qui sont concernés, de les faire participer, il y a eu une adhésion complète des gens."
(directeur DDE)*

Dans le même sens, d'autres pensent qu'il est plus facile aujourd'hui d'impliquer les personnes dans ce type de démarche, car elles sont davantage conscientes du fait que le contexte d'action des services déconcentrés a changé, et qu'il est nécessaire en conséquence que la DDE s'interroge sur ses pratiques :

*"Il y a aussi l'état des lieux d'une boutique : ce qu'on peut faire aujourd'hui, on ne pouvait peut-être pas le faire il y a dix ans. Les gens baignent maintenant dans l'idée qu'il faut prendre en compte notre environnement, ils sont plus prêts."
(directeur DDE)*

D'autres participants sont en revanche beaucoup plus réservés. Certains secrétaires généraux soulignent par exemple la **difficulté à faire comprendre aux agents l'intérêt de fournir des informations**, de faire un travail perçu comme fastidieux, alors que le "retour" est parfois aléatoire, et ne se conçoit de toute façon qu'à long terme :

*"- Parfois j'ai le sentiment de demander à des agents des choses où ils se disent ça ne sert à rien, des éléments d'information, des ratios ; faire comprendre à l'agent que ce sont des choses qui n'ont pas d'action immédiate, c'est un travail de longue haleine. L'agent peut avoir le sentiment qu'il fait des choses, des calculs, et qu'il n'en sort rien ;
- Ce qu'on a du mal à vendre, c'est les enquêtes de la DPS. Tous les services doivent remplir des tableaux. Il y a des retours, mais c'est lourd ;
- On n'a pas la réponse à 100% sur l'utilité de tous ces ratios." (secr. généraux DDE)*

Dans certains cas, les agents sont enthousiastes au départ, car ils voient ce qu'ils ont à gagner à l'évaluer. Mais petit à petit, la lassitude gagne :

[À propos du bilan réalisé sur le métier d'aide aux collectivités locales pratiqué par les contrôleurs] "Au départ, il y avait une large motivation, car les contrôleurs ne savaient pas trop comment se positionner. Après ça les a rassuré, et la motivation est retombée ; pour remplir les tableaux, ils n'étaient plus trop motivés." (secr. général DDE)

Par ailleurs, et au-delà de la question de la "fourniture d'informations", certains de nos interlocuteurs estiment que les agents sont réticents aux évaluations car ils ont le sentiment que la démarche est d'une façon ou d'une autre un moyen détourné d'atteindre à leurs intérêts. Ils ont donc le **sentiment d'être manipulés**, et ceci d'autant plus que dans les faits, les démarches d'évaluation **coïncident effectivement avec une restriction des moyens** :

"Le gros problème, c'est qu'on a lancé tous ces processus d'évaluation à un moment où on avait de plus en plus de contraintes de moyens. Il y a un amalgame entre «j'évalue» et «je mets moins de moyens». Donc il y a un sentiment de se faire piéger, de se faire avoir, d'être manipulé." (secr. général DDE)

De l'avis de certains, les agents craignent également, et parfois à juste titre, qu'une évaluation conduite à **remettre en cause leurs compétences personnelles**. En cela, les démarches engendrent de la **peur** :

"Moi je sens une hostilité des gens à évaluer parce qu'ils ont peur, on décèle des dysfonctionnements, on décèle des compétences plus ou moins bonnes, et quand on creuse, on arrive à viser des compétences ou un service. [...] Il y a le conservatisme, la peur de la remise en cause, du changement, la peur de faire apparaître de manière affichée ses défauts, même si le nom n'y est pas. [...] Quand on fait enquête auprès des collectivités, très vite ça fait apparaître quel service est visé, quelle personne, ou quel dossier." (directeur DDE)

Les personnes, si elles n'ont pas à craindre pour leur emploi, craignent donc cette remise en cause de leurs compétences, et **"le risque du jugement des pairs"**. De l'avis d'un DDE, les jeunes seraient *"plus réceptifs à cette crainte"*, s'ils souhaitent évoluer au sein du Ministère, être mobiles. Par ailleurs, la peur ne s'exprime pas seulement par rapport à un jugement de la part de l'interne de l'organisation, mais aussi de la part de **l'environnement local** :

"Il y a aussi la reconnaissance sociale de la personne, par rapport à l'intérieur, mais aussi à l'extérieur. Pas dans les grandes villes, mais dans les petites villes,

les choses se savent, on sait que l'un est compétent et pas l'autre." (directeur DDE)

Si, de l'avis d'un chef de service en DDE, il est nécessaire, pour faire évoluer la culture technique du Ministère, de *"faire rentrer rapidement les gens dans une culture d'évaluation"*, sous peine sinon *"d'être un jour balayé"*, ce contexte de peur et de méfiance des personnes, le fait que *"les gens vivent l'évaluation comme une remise en cause personnelle"*, amènent au contraire plusieurs DDE à conclure qu'**il ne faut pas abuser de ce type de démarches, toujours déstabilisantes** :

"Les évaluations, comme les démarches stratégiques ou les démarches qualité, «point trop n'en faut». On n'a pas la capacité à bousculer les gens continuellement, on a surtout besoin que les gens se sentent un peu sécurisés et puissent travailler dans la stabilité."

"Il faut essayer de limiter au maximum ce type de démarche [d'évaluation], qui est toujours très lourde et très dérangeante. On ne peut pas passer son temps à révolutionner une boutique."

B. LA REALISATION DE L'EVALUATION : DES ACTEURS IMPLIQUES MAIS OBJECTIFS ET DES MOYENS ADAPTES AUX FINALITES DE L'ACTION

Une fois l'évaluation décidée et lancée, sa mise en oeuvre fait intervenir un certain nombre de personnes, et de moyens.

1. Les "personnes" de l'évaluation : l'implication en interne comme condition de la réussite ?

a. Les différents acteurs de l'évaluation : entre le commanditaire et les bénéficiaires, le chef de projet, l'évaluateur, les interviewés et les partenaires

Parmi les personnes impliquées dans une évaluation, les participants s'accordent pour distinguer :

— le **commanditaire**, "maître d'ouvrage" de l'évaluation. C'est en général celui qui est porteur de la politique ou de l'action évaluée. Ce peut-être un chef de service, le directeur de la DDE, le secrétaire général, une direction de l'administration centrale ou le ministre.

— l'**équipe d'évaluation**, qui *"relaie"* le commanditaire : l'instance d'évaluation, un comité de pilotage qui *"inclut un certain nombre de parties"*, éventuellement un *"comité technique"*, et le chef de projet, qui peut-être aussi le *"gestionnaire"* de l'évaluation.

Le **chef de projet**, suivant la thématique de l'évaluation, peut être par exemple un secrétaire général, un conseiller de gestion, un chef de bureau fonctionnel, etc.

Le rôle du chef de projet est de *"porter"* le projet, c'est-à-dire *"formuler"*, *"programmer"*, *"piloter"*, *"suivre"* et *"coordonner"* l'évaluation. Au cours de l'évaluation, son rôle est d'*"anticiper"*, de *"recadrer"*, de *"recibler"*. Il doit pour cela *"s'impliquer"*, mais aussi *"faire connaître"*, voire *"tirer"* le projet. Au cours de l'évaluation, c'est aussi lui qui *"motive"*, *"assume"*, et *"encaisse"* ! Enfin, il a en charge de *"synthétiser"*, *"conclure"* et *"rendre compte"* des résultats de l'évaluation.

Quant aux qualités du chef de projet, il doit dans l'idéal cumuler beaucoup de mérites, et allier qualités professionnelles, organisationnelles, managériales et comportementales : *"responsable"*, *"réaliste"*, *"méthodique"*, *"rigoureux"*, *"objectif"* et *"impartial"* pour mener à bien la démarche, il doit être aussi *"sympathique"*, *"ouvert"*, *"attentif"*, *"diplomate mais ferme"*. Les projets d'évaluation lui demandent d'être *"motivé"* et *"optimiste"*, mais aussi *"prudent"* et *"critique"*. Enfin, ceux-ci ne semblent pas perçus comme allant de soi, puisque le chef de projet doit être aussi *"persévérant"*, *"tenace"*, *"pugnace"*, *"combatif"*, *"endurant"*, voire *"opportuniste"*.

Les participants citent aussi, au titre des soutiens méthodologiques et financiers aux pratiques d'évaluation, la Mission Évaluation et Prospective de la DPS, soit *"Christina et Pascal"*.

— l'**évaluateur** ou le chargé d'évaluation, ou le bureau d'études, celui qui *"fait"* l'évaluation, qui peut être interne ou externe à l'organisation.

— les **interviewés**, *"les gens qui vont être enquêtés"*, les agents, le personnel de la structure en général, parmi lequel *"les syndicats"*.

— les **partenaires**, comme par exemple les entreprises du BTP, les organismes HLM ou l'OPAC, les architectes, la Préfecture,...

— les **bénéficiaires**, entendus soit comme ceux qui utilisent les conclusions, les *"destinataires"* des résultats l'évaluation ; soit comme ceux qui sont les destinataires finaux de l'action ou la politique évaluées : les élus, le maire, le Conseil Général, les usagers, *"la population en général"*.

b. Les "évaluateurs" : le choix entre l'aide en interne ou le recours à un expert extérieur au Ministère

Les expériences qui ont été rapportées au sein des différents groupes de réflexion montrent que la réalisation de l'évaluation peut être prise en charge suivant les cas par des personnes internes au Ministère, ou par un bureau d'études extérieur.

En interne, l'évaluation peut être réalisée par le **chef de projet**, par exemple un secrétaire général, un conseiller de gestion ou un chef de service. Suivant l'objet de l'évaluation, il peut être assisté par des **structures compétentes spécifiques internes**. Le chef de service fonctionnel de DRE qui réalise les évaluations des innovations techniques dans le domaine du bâtiment par exemple se fait assister du CETE régional, qui l'aide *"à mener toute l'expertise technique de l'expérimentation : élaborer les protocoles, définir les grilles de critères, valider pendant les réunions de chantier le fait qu'on note bien les critères définis... le rapport final et la diffusion"*. De même, le secrétaire général qui mène l'évaluation du plan de formation triennal est assisté par un chargé de projet du CIFP²³, et a *"associé à la démarche la commission locale de formation"*. Une personne externe, stagiaire étudiant en maîtrise d'Administration Générale, les aide également.

Toujours en interne, certaines évaluations, en fait surtout des enquêtes, peuvent utiliser l'organisation en **réseau**, spécifique au Ministère. Les réseaux sont organisés par métier, du réseau des comptables ou des responsables des moyens généraux par exemple au réseau des DDE. Ce sont des *"outils de management"* mais aussi une *"forme d'expression"* susceptible de *"fabriquer de l'exigence"*. La tradition de réseau semble assez ancienne, liée aux traditions de métiers du Ministère. À l'origine semble-t-il, *"ce sont les cadres de premier niveau, très spécialisés"* qui ont initié ce type d'organisation, qui s'est ensuite étendu à tous les corps de métiers, notamment sous l'impulsion de *"la politique de modernisation du Ministère de Vallemont en 1985, dont un des axes était «favorisons les échanges et créons des réseaux»"*²⁴. Aujourd'hui, les personnes se réunissent donc régulièrement, pour échanger leurs expériences et travailler sur diverses thématiques touchant à leur activité. Un réseau peut par conséquent être utilisé pour travailler sur un thème donné, pour recueillir de l'information et la faire remonter, et des enquêtes peuvent être sous-traitées "en cascade" : *"Il y a un réseau DDE qui sous-traite au réseau SG, et nous on sous-traite au réseau des conseillers de gestion"*. Ainsi par exemple, *"le réseau DDE a sous-traité aux secrétaires généraux une enquête sur les budgets de fonctionnement. C'est une vraie commande, avec un questionnaire. [Dans ma région] on a*

²³ Centre Inter-régional de Formation de l'Équipement.

²⁴ Le fonctionnement en réseau fait lui-même l'objet d'une évaluation actuellement au Ministère.

travaillé un peu, et ensuite on a sous-traité au réseau des bureaux des moyens généraux, qui bâtissent l'enquête".

Enfin, des participants citent comme évaluateur en interne l'**Inspection Générale**. Bien que pour certains on ne puisse pas "*mettre sur le même plan Inspecteur et bureau d'études*", pour d'autres leur fonction peut se rapprocher sur certaines évaluations :

"Par exemple l'Inspection Générale de l'Équipement et la DAS, la santé, ont fait une évaluation du plan d'urgence. Ils sont intervenus comme bureau d'études en quelque sorte. Ils ont fait une évaluation quantitative par un bureau d'études, un prestataire privé, et une évaluation qualitative par l'Inspection Générale. Donc là, l'Inspection Générale n'est évidemment pas un bureau d'études, mais elle travaille dans la même logique. Il ne faut pas voir l'Inspection Générale que dans le cadre du contrôle hiérarchique." (chef serv. fonctionnel DDE)

Dans d'autres expériences relatées, il est donc fait appel à **consultant externe**, à un "expert". Ce peut être un bureau d'études privé ou des universitaires, voire des étudiants stagiaires, souvent spécialisés en sociologie ou en management.

c. La dialectique, dans la démarche, entre neutralité-objectivité et portage-suivi

La question de l'organisation de l'évaluation laisse apparaître certains points de **débat** sur le fait de savoir **qui est le mieux à même de la réaliser**, entre les personnes **impliquées en interne dans l'action évaluée**, ou des **compétences spécifiques en interne**, ou au contraire un **consultant externe "expert"**.

Plusieurs des participants se positionnent **assez exclusivement en faveur de l'intervention d'une personne extérieure à l'organisation**. Ils estiment que "*la meilleure façon de faire est celle d'un bureau d'études extérieur qui apporte sa vision*", dans la mesure où "*le bureau d'études extérieur est plutôt indépendant, forcément*".

Ainsi, certains soulignent que la neutralité et l'objectivité sont difficiles à atteindre lorsqu'on est amené à évaluer une action dans laquelle **ses propres intérêts sont en jeu**. Un secrétaire général cite à ce propos l'exemple dans sa DDE "*de l'étude de l'organisation de l'entretien routier dans le cadre de la partition avec le département*", sur laquelle il est tentant pour la DDE de surestimer les coûts, puisqu'ils sont à la charge du département :

"C'est la DDE qui est responsable de l'étude, et on la fait avec une arrière pensée. On la ferait faire par un cabinet privé, je ne suis pas sûr qu'on aurait le même résultat. Il y aurait une variation sur l'évaluation des surcoûts : la DDE fait des

surcoûts plus élevés, c'est à la charge du Conseil Général, donc nous on a intérêt à charger la barque. Le Conseil Général ferait l'inverse. On est juge et partie dans l'évaluation." (secr. général DDE)

Un autre participant du groupe tempère toutefois cet exemple, puisque les résultats font l'objet d'un arbitrage au final : *"On calculait les coûts dans les DDE en poussant un peu vers le haut, c'est vrai, mais comme à la fin il y a arbitrage politique, c'est ramené vers le bas".*

Parmi les partisans du "regard externe", certains ne conçoivent de "vraie" évaluation que réalisée de cette façon, par un prestataire extérieur, dont l'indépendance, la rigueur et la compétence sont reconnues. Sinon, **la tendance à l'auto-justification est trop forte** :

"La question qui se pose, c'est de savoir qui fait l'évaluation ; en nous demandant à nous de faire nos évaluations de nos propres politiques, je pense que nous ne sommes pas tout à fait honnêtes. Une vraie évaluation est quand même confiée à quelqu'un d'extérieur. On est aussi les freins à l'évaluation quoiqu'on en dise... si on n'a pas atteint les objectifs, on a toujours tendance à justifier ce qu'on a fait." (chef serv. fonctionnel DRE)

Outre l'objectivité qu'il apporte, **le regard externe permet de s'interroger sur la problématique elle-même**, il permet de "décrypter" la demande, de la préciser ou de l'éclairer, et finalement de prendre du recul par rapport à sa propre démarche :

"L'intérêt des vraies démarches d'évaluation, dans les normes du guide par exemple, c'est justement le regard extérieur complètement indépendant, qui à la limite va évaluer la problématique elle-même. Une évaluation ne sera jamais remplacée par un intervenant interne du Ministère. Le problème des inspecteurs généraux, c'est qu'ils peuvent avoir eux-mêmes des tas de présupposés, ou de contraintes liées à leur histoire et au fait qu'ils sont attachés au Ministère, qui vont les empêcher, de façon consciente ou inconsciente, d'avoir une analyse parfaitement objective." (resp. DPS)

Le consultant externe *"pose les bonnes questions"*, et apporte donc d'autres cadres de références, indispensables selon certains qui estiment que *"si on veut vraiment chercher à comprendre il faut dépasser nos propres attentes ou schémas de pensées"*. Par ailleurs, un *"regard externe"* sera plus à même de *"juger de l'évolution des comportements"* des agents dans un service qu'un *"regard interne"*.

Enfin, l'intérêt du consultant extérieur est que sa position d'expert, de spécialiste, apporte une garantie du sérieux méthodologique et conceptuel de la démarche, et permet donc de cautionner et de **légitimer les résultats** aux yeux des destinataires finaux de l'évaluation :

"L'avantage de l'évaluation [de la réhabilitation du logement social], comme ce sont des gens extérieurs qui la mènent, il y a une certaine caution de l'extérieur, de sérieux, qui permet de mieux faire passer les messages que les messages que peuvent porter les gens qui interviennent en matière d'habitat en interne." (resp. DPS)

D'autres participants, sans être formellement opposés à l'intervention d'un consultant externe dans les démarches d'évaluation, **ont une position plus relative**, et ceci en deux sens.

Un premier sens consiste à **relativiser la "neutralité" ou l'objectivité des démarches réalisées par les consultants extérieurs**. Certaines personnes ont en effet vécu des expériences qui montrent que prendre un bureau d'études extérieur, même si effectivement il apporte un regard différent et est susceptible de reposer les termes de la problématique, ne suffit pas à garantir une neutralité ou une parfaite objectivité des résultats. Une même situation peut donner lieu à des formes de recueil d'information et à des types d'interprétation différents, et chaque bureau d'études possède sa façon de travailler. En ce sens, **le choix du consultant n'est pas neutre** :

"Je ne suis pas sûr quand on a commandé l'étude sur les plans départementaux [pour le logement des personnes défavorisées], qu'à la DHC on n'avait pas quelques idées derrière la tête, ne serait-ce qu'au travers du choix des bureaux d'études qui ont été retenus. Les bureaux d'études retenus n'ont pas été choisis pas hasard, et c'était pour arriver en effet à un certain nombre de conclusions. Il y a eu des changements politiques ensuite, et on n'aurait pas six mois plus tard choisi les bureaux d'études qui ont été choisis six mois plus tôt. Celui qui a été choisi, on savait très bien comment il voyait les choses." (resp. DPS)

Un second sens, outre qu'un consultant extérieur *"coûte cher"* et *"coûte des crédits de fonctionnement qu'on pourrait mettre ailleurs"*, consiste à voir **un certain nombre d'intérêts dans une démarche réalisée par les personnes qui sont à l'origine de l'action évaluée**, et qui appartiennent à l'organisation.

Un premier de ces intérêts est **"l'endo-formation"** :

"Il y a quelques années l'évaluation de la réhabilitation avait quand même été conçue comme endo-formative, c'est-à-dire qu'elle était prévue comme une occasion de faire réfléchir l'ensemble des partenaires sur leurs pratiques, en postulant que cette mise en débat des pratiques était en elle-même quelque chose de pédagogique, qui pouvait modifier un certain nombre de comportements. Ce n'est peut-être pas le meilleur garant du résultat [par rapport à l'intervention d'un consultant externe] mais cela donne une grille de lecture : toujours repartir des objectifs, des intentions, distinguer l'objectif de l'outil... c'est quand même profitable. Il y a un effet secondaire, une conséquence inattendue très profitable."
(chef serv. fonctionnel DRE)

Un second intérêt, assez proche, réside dans **l'appropriation de la démarche**, qui permettra une appropriation des résultats et une **meilleure restitution aux "clients"** destinataires des services de la DDE. Il peut paraître ainsi intéressant par exemple, dans une évaluation de l'ingénierie publique d'un service déconcentré, que ce soit **les personnes qui sont en charge de la prestation** qui soient **directement au contact des "clients" bénéficiaires** de cette prestation :

[À propos d'une évaluation des prestations d'ingénierie publique, à partir d'entretiens auprès des maires] "On a eu de longues discussions, entre la DPS et nous, sur qui devait aller faire ces entretiens, des gens complètement extérieurs [des étudiants en sociologie] ou les agents de la DDE. Les positions étaient divergentes : les arguments en faveur des intervenants extérieurs étaient «vous allez fausser les résultats si vous êtes présents», et le contre-argument était «c'est intéressant aussi que ce soient les gens qui portent la politique qui aillent directement dans les démarches d'approche auprès du maire, aillent le questionner, pour la démarche de restitution." (directeur DDE)

Plusieurs personnes insistent donc sur la nécessité, si l'évaluation fait intervenir un consultant externe, que les personnes chargées de l'action évaluée soient impliquées dans la démarche, afin qu'elles puissent **se l'approprier et suivre l'action ensuite**. C'est cette nécessité qui conduit certains chefs de projets à faire appel à un consultant externe, mais en limitant son intervention à un soutien méthodologique et conceptuel à la démarche, par exemple pour *"monter le dispositif"* de l'évaluation, sans qu'il réalise lui-même l'ensemble du travail. Dans d'autres situations, le consultant extérieur intervient, pour assurer une certaine rigueur et objectivité de la démarche, mais **en association avec des agents** en

interne²⁵, pour assurer "un partage à l'intérieur de la DDE", et un "relais en termes d'opération de communication vers l'externe". À ce sujet, un directeur insiste sur la nécessité, dans les enquêtes auprès de clients externes, de répondre ensuite aux attentes suscitées par la démarche, et de maintenir un **flux continu dans la communication** :

"Il faut éviter que ce soit un pic dans la communication avec les communes, et que ça retombe ensuite. On suppose que quand il y a un entretien avec un maire, on suscite un besoin, une attente, et s'il y a pas de retour à la limite c'est plus dangereux. Donc on a le souci que derrière les entretiens faits par un intervenant extérieur, il puisse y avoir une prise de relais par les agents de la DDE. C'est pour ça qu'on a envisagé a priori de faire un retour par les équipes de la subdivision, ce qui amène à intégrer les agents dans l'élaboration des questionnaires, pour qu'ils se l'approprient dès le départ." (directeur DDE)

Enfin, un troisième intérêt à l'intervention dans l'évaluation d'agents internes à l'organisation réside dans **l'acceptation de la démarche par le personnel**. Une évaluation dans laquelle les agents sont impliqués aurait ainsi plus de chances d'être acceptée comme légitime, dans son déroulement comme dans ses conclusions. Un directeur raconte par exemple que dans son ancienne DDE, il a fait réaliser par un consultant extérieur une évaluation des prestations d'ingénierie publique, expérience qu'il considère finalement comme un échec car **les conclusions**, non reprises par son successeur, **n'ont pas eu de statut légitime en interne auprès des agents concernés**. Une démarche plus participative aurait peut-être facilité l'acceptation des conclusions et leur prise en compte dans une action de changement :

"Ce sont des démarches très longues, qui nécessitent une forte légitimité au départ. A posteriori, j'ai considéré que la démarche [d'évaluation de l'ingénierie publique] était un échec, parce que quand je suis parti, c'était vers la fin de l'évaluation, mon successeur n'a pas eu le courage, n'a pas senti d'utilité pour lui de reprendre ça, et ça s'est étioilé. Si c'était à refaire aujourd'hui, je m'y prendrais complètement différemment. [Comment ?] Je rechercherais déjà plus la légitimité en interne ; j'aurais une démarche moins directive, je ferais plus partager en interne l'évaluation. Là je m'étais appuyé sur un intervenant extérieur, et quand les gens ont eu le retour, ils ont dit «mais ce n'est pas vrai, ce n'est pas possible qu'on dise ça de nous», etc. Il y avait un manque de légitimité." (directeur DDE)

²⁵ C'est cette fonction de "formation" que peut assurer le consultant extérieur qui explique que nos interlocuteurs lui attribuent parmi les qualités qu'il doit posséder le fait d'être "disponible", "accessible" et "pédagogue".

Un autre participant d'une DRE apporte un témoignage qui va dans le même sens, puisqu'il rapporte l'expérience *a contrario* d'une évaluation en vue d'une réorganisation territoriale, "avec des objectifs de diminuer le nombre de subdivisions du fait de la restriction des moyens" où une grande marge de manoeuvre a été laissée aux personnes concernées, ("les unités ont travaillé de la façon dont elles le souhaitent sans [qu'il soit donné] d'orientation forte au départ"), ce qui les a conduit à s'impliquer et à considérer positivement la démarche.

2. Les moyens et les lieux de l'évaluation : quelle méthodologie pour quel indicateur ?

a. La diversité des "objets matériels" et des "lieux" de l'évaluation

Outre des acteurs, l'évaluation nécessite aussi dans sa mise en oeuvre la mobilisation d'un ensemble de moyens matériels. Questionnés sur les "objets matériels de l'évaluation", les groupes ont parfois eu de la difficulté à répondre, probablement parce que l'évaluation ne représente pas pour eux de prime abord une réalité très concrète. Comme l'exprime un participant, "l'évaluation n'est pas quelque chose de très palpable, pas très matériel". Il se dégage néanmoins, à travers l'expression de tous les groupes, un ensemble d'évocations que nous pouvons organiser en différentes catégories.

— Les moyens qui relèvent d'une méthodologie, d'une organisation de la démarche :

L'évaluation apparaît comme une "construction", à partir d'un "vécu", d'une réalité qu'il s'agit d'analyser. Ainsi, l'évaluation apparaît comme un "diagnostic", un "constat" ou une "analyse" mise en oeuvre grâce à une "méthodologie". Les éléments de cette méthodologie sont pluriels, et ponctuent les différentes étapes de la démarche : "lettre de commande", "objectifs", "finalité", "proposition", "cahier des charges", "décision", "calendrier, planning", "étude préalable", "compte-rendu", "rapport d'évaluation", "validation".

La "lettre de commande" semble avoir différentes fonctions. Outre "son sens premier [qui est d'] ouvrir la dépense", donc de "démarrer" la démarche, elle remplit des fonctions méthodologiques, puisqu'elle permet de "définir", "cadrer", "explicitier", "reformuler", "formaliser", "préciser" l'objet de l'évaluation, mais aussi des fonctions plus managériales, puisque son rôle est aussi de "impliquer", "adhérer", "lier", "accorder", "engager" les personnes, et de "afficher", "légitimer" et "justifier" la démarche.

Les qualités d'une lettre de commande sont d'être "précise", "claire", "explicite", "hiérarchisée" et "complète", tout en étant "succincte" et "cursive". Elle doit être aussi "motivée" et "réfléchie", et les participants la considèrent comme "nécessaire", "utile" et "pertinente".

Questionnés également sur la différence entre le "cahier des charges" et la "lettre de commande", les participants au groupe de conseillers de gestion ne sont pas tous d'accord. Certains considèrent que le cahier des charges est *"préalable à la lettre de commande"*, c'est le document *"en amont"* qui *"définit l'objet de l'évaluation"*, c'est *"la référence"* qui est à la base de la consultation des bureaux d'études, la lettre de commande contractualisant l'accord après que l'instance d'évaluation ait choisi un bureau d'études. Pour d'autres, c'est au contraire *"la lettre de commande [qui] définit les objectifs, et après c'est le cahier des charges"*. La lettre de commande serait le document produit par le maître d'ouvrage, alors que le cahier des charges serait le document *"validé par le maître d'oeuvre"*, qui précise notamment la méthodologie arrêtée pour la démarche.

— **Les moyens de recueillir de l'information, de mesurer, d'obtenir des données :**

Les moyens de recueillir de l'information sont pluriels. Parmi les moyens qualitatifs, les participants citent :

- l'analyse de documents : *"fiches, examen de documents, de rapports, de comptes rendus"*, *"exploitation de tous les matériaux écrits existants"*, *"plans"*, *"analyse documentaire"*

- *"l'observation directe"*, *"photos"*, *"visites"*

- les *"réunions"*, les *"groupes de travail"*, les *"entretiens personnels ou collectifs"*

Parmi les moyens quantitatifs, sont cités les *"enquêtes"*, *"questionnaires et grille de questionnaires"*, *"sondages"*, *"entretiens directs et semi-directifs"*, *"questions ouvertes et fermées"*, *"statistiques"*, mais aussi différents *"instruments de mesure"* comme l'*"analyseur d'air"*, le *"thermomètre"*, ou encore le *"pied à coulisse"*.

— **Les données recueillies qui font l'objet de l'analyse :**

Ces données peuvent être des *"bilans chiffrés"*, des *"fiches objectif"*, qui sont *"les plans d'action des services"*, des *"retombées presse"*, et différents *"indicateurs"* ou *"critères"*, qui vont permettre de mesurer des *"écarts"* par rapport à un *"état zéro"*, ou d'établir un *"état des lieux"*.

— **Les moyens de travailler et communiquer, qui ne sont pas spécifiques à l'évaluation, mais sont néanmoins indispensables :**

Sont cités parmi les moyens qui constituent le cadre de travail d'une évaluation essentiellement :

- des espaces : *"locaux"*, *"salle de réunion"* ;

- des moyens de déplacement et de communication : *"véhicule de liaison"*, *"téléphone"* ;

- des moyens de recueil, de traitement et de restitution de l'information, manuels ou informatisés : *"crayon"*, *"stylo"*, *"papier"*, *"magnétophone"*, *"piles de secours"*,

"cassettes" ; "ordinateurs", "logiciels", "réseau informatique", "transparentes", "schémas" et "ordinateur en direct"²⁶.

- enfin des moyens de "stimulation", sous la forme de "café" ou de "produits moins licites que le café pour faire parler les gens !".

Questionné sur la fonction du "véhicule de liaison", le groupe des conseillers de gestion explique qu'en théorie dans les DDE, personne à l'exception du directeur n'a de véhicule de liaison attribué pour se déplacer, mais que *"dans les faits les pratiques des services sont variables"*, et qu'il y a *"un usage, qui fait que l'attribution se fait selon les métiers"*, et que finalement cette attribution relève du *"statutaire"*, voire du *"syndical"*. Ainsi le véhicule de liaison, qualifié par certains de *"téléphone à roues"*, a entre autres rôles, outre de *"grever le budget"* ou d'*"équibrer le parc"*, de *"valoriser les agents"*. Dans le cadre d'une évaluation, le véhicule de liaison permet de *"communiquer"*, de *"regrouper des personnes"*, et d'*"organiser des réunions"*. Mais il peut apparaître aussi, étant donné que l'usage et les avantages acquis sont remis en cause du fait des restrictions budgétaires des services, ce qui crée des *"tensions autour de l'attribution des véhicules"*, comme *"un prétexte pour critiquer les évaluations"*. Celles-ci seraient en effet considérées comme des *"dépenses superfétatoires"*, dans un contexte où l'on restreint l'usage des véhicules de liaison pour causes de contraintes financières.

L'ordinateur quant à lui permet de traiter des données, d'établir des tableaux, de calculer des statistiques. *"C'est un outil bureautique de base... qui donne un faux caractère sérieux, qui rend légitimes et incontestables les données..."*.

— Les moyens en temps :

L'évaluation, nous y reviendrons, demande effectivement *"disponibilité"* et *"temps"*, c'est un *"investissement intellectuel"*.

— Les moyens financiers :

Enfin, l'évaluation nécessite des moyens financiers : *"argent"*, *"crédits"*, *"honoraires du bureau d'études"*, *"financements de la DPS"*. Sur ce dernier aspect, le groupe des secrétaires généraux racontent que lorsqu'ils veulent mener une évaluation, ils vont *"voir la DPS"* en disant *"on veut faire une évaluation, c'est très intéressant, on vous fera un rapport..."*. Dans les faits, il semble que le rendu de ce rapport ne soit pas réellement respecté, comme en témoigne ce dialogue au sein du groupe :

"- La DPS demande un rapport ; mais ils n'attendent pas le rapport pour donner le fric alors ça va ;

²⁶ D'après un participant de la DPS, dans les réunions les transparentes sont de plus en plus souvent remplacés par un ordinateur relié à un écran, sur lequel le conférencier écrit en direct au fur et à mesure de son exposé, ce qui a pour effet de stimuler l'attention, au contraire du transparent fait d'avance.

- Ils ne maîtrisent pas bien les délais !
- C'est la règle d'avoir un financement sans jamais rendre un rapport ! quand ils en reçoivent un ils sont tellement étonnés !
- Sauf s'ils financent en deux temps !"

Mobilisant un ensemble de moyens matériels, les évaluations se déroulent également **dans différents lieux**. Elles peuvent prendre place dans des **lieux spécifiques, au sein du Ministère** pour ce qui concerne *"les réunions de calage ou de pilotage"*, à la Tour Pascal, dans les bureaux de DPS/SD, dans les locaux des CETE ou des DDE, et **sur le "terrain"**, pour ce qui concerne le recueil d'informations, c'est-à-dire par exemple *"dans les logements, les écoles, les mairies"*.

Mais les lieux de l'évaluation, c'est aussi **"partout"**, du *"cabinet ministériel"* à la *"rue"* ou au *"bistro"* — *"là qu'agissent les Renseignements Généraux"* —, en passant par les *"médias"*, les *"associations"*, les *"assemblées"* ou le *"Tribunal"*. Les participants des services déconcentrés, et notamment les secrétaires généraux, se disent effectivement mais avec une légère ironie, être des *"hommes de terrain"*, avoir *"les pieds dans le bitume"*²⁷, et avoir pour base d'action *"le territoire national"*. L'un d'entre eux résume la situation par la formule *"notre bureau, c'est la France, mais notre salaire c'est pas le Pérou !"*

Ainsi, les différents événements ou expressions dans tous les lieux de la vie quotidienne peuvent être des indicateurs, des moyens d'évaluer une action. Les lieux de l'évaluation peuvent être *"les lieux de vie"*, la *"machine à café"*, les *"rumeurs dans les structures"*, et aussi les professions qui recueillent les confidences telles que les *"chauffeurs de taxis"* ou les *"coiffeurs"*. Le *"guichet"* ou le *"téléphone"* sont aussi des lieux d'évaluation, dans la mesure où *"il y a des mécontents qui s'[y] expriment"*. Dans le même sens, *"la grève est un thermomètre"*, tout comme les élections : *"les élus ont les yeux sur la satisfaction des usagers ; la non réélection, c'est une évaluation"*. C'est pourquoi *"le Front National"* est cité aussi dans cette liste de lieux ou d'indicateurs de l'évaluation. Enfin, dernier lieu évoqué, le *"cimetière"*, en référence *"aux juges qui se sont faits flinguer parce qu'ils luttèrent contre la drogue, ce qui est une politique publique"*.

b. Les méthodes utilisées dans les pratiques d'évaluation : un choix entre la richesse de l'information qualitative, et l'image plus scientifique d'une méthode quantitative

Les méthodes de recueil de l'information utilisées dans les expériences d'évaluation des participants sont diverses, et dépendent de l'objet analysé. Selon les cas, elles peuvent privilégier l'aspect qualitatif de l'information, avec des entretiens semi-directifs, ou au

²⁷ Le bitume étant *"une matière symbolique du Ministère, un mot qui connote"*, comme la neige aussi, et le sel.

contraire privilégier l'aspect quantitatif avec des questionnaires, technique qui passe dans les représentations comme plus "scientifique" ou plus "vraie", et dont les résultats sont par conséquent souvent plus légitimes.

Ainsi, dans l'évaluation des effets de plans de communication par exemple, différents types d'enquêtes peuvent être menés, selon l'objet étudié :

"Il n'y a pas de format prédéfini [pour les enquêtes], c'est selon la question qu'on se pose. En pratique, localement on voit tous les cas de figure : entretiens auprès des élus ; quand il s'agit de travailler sur l'image d'une prestation spécifique, ça peut être des questionnaires remis aux personnes qui viennent demander de l'information dans les services. Ça dépend aussi s'il y a une volonté d'associer les personnels, à ce moment là ce sont des méthodes impliquantes vis-à-vis des agents, ils vont participer aux entretiens." (resp. DAC)

Le fait que différentes méthodologies puissent être mobilisées ne signifie toutefois pas que leur choix soit arbitraire. Plusieurs participants insistent au contraire sur **l'importance de la définition d'une méthode adaptée à l'action analysée et aux objectifs de l'évaluation** :

"Quand on lance une évaluation, il faut se poser la question du mode le plus adapté, on est obligé d'identifier les objets très vite ; le choix est majeur, en fonction du choix des objets vous ne faites pas la même chose." (directeur DDE)

Le choix ne doit notamment pas répondre seulement à des considérations financières :

"Le comité de pilotage a passé un temps non négligeable au choix des objets. Ce n'est pas une question de «vous mettez 40 000 balles, et je vous fais des entretiens téléphoniques, vous mettez tant je vous fais ça». C'est décider de ce qui est le plus pertinent." (directeur DDE)

Le choix des méthodes fait donc en général l'objet de discussions au sein du comité de pilotage, pour définir la mieux adaptée selon l'objectif de l'évaluation.

Dans une expérience d'évaluation des prestations d'ingénierie publique, ce sont par exemple des réunions de groupe avec les maires qui ont été choisies, de façon à ce que les participants s'engagent dans une dynamique de travail et de réflexion :

"Dans le comité de pilotage, on avait identifié une action qui passait par une association limitée de maires, mais complètement intégrés au processus, et pas un sondage. [...] J'étais opposé à un questionnaire, car je voulais que les élus rentrent dans une mécanique de travail, en apprenant. Je voulais être sûr que le

maire qui me racontait des trucs, il avait passé au moins une demi-heure à écouter d'autres, et que ce qu'il allait dire soit branché sur la réalité. On a fait l'évaluation sous forme de réunions de groupe." (directeur DDE)

Dans une autre expérience sur le même thème, le comité de pilotage a retenu des entretiens semi-directifs :

"Nous, autant on a eu une adhésion très vite sur le principe d'aller écouter les maires, autant les discussions se sont très vite concentrées sur comment on allait procéder : entretiens ou plutôt enquêtes. Pour la richesse des matériaux, on s'est plutôt orienté vers des entretiens semi-directifs avec les maires." (directeur DDE)

Un participant insiste sur la nécessité que ce soit le comité de pilotage qui arrête le choix des méthodologies, en fonction de l'objectif de l'évaluation : *"le choix des objets, ça ne se délègue pas"*. Ce choix peut dans certains cas être à la source de discussions entre le service qui mène l'évaluation et la DPS qui la finance, les deux parties n'ayant par forcément *"les mêmes enjeux"* dans la démarche.

Outre le choix des méthodes, d'autres personnes soulignent aussi que **le choix des lieux pour réaliser les enquêtes** n'est pas sans influence sur les réponses recueillies : *"Par exemple, on a des résultats différents si on fait une enquête auprès des usagers de la route dans une salle, ou dans un embouteillage, ou dans la station service du coin"*. Il est donc nécessaire d'une part de choisir *"des lieux adaptés à la bonne expression"*, et d'autre part d'être *"conscient qu'on a des biais dans chacune des situations"*. Les lieux adaptés sont, de l'avis d'un participant, ceux qui sont **le cadre habituel de travail** des personnes interviewées :

"Il faut rester dans la sphère culturelle des gens qu'on interviewe, si par exemple [sur l'usage des lieux] on interviewe des femmes de ménage ailleurs que sur leur lieu de travail, elles auraient du mal à s'exprimer ; si on les interviewait à partir d'un plan, à mon avis elles ne verraient rien du tout. Il faut les regarder travailler, et les interviewer sur place." (resp. DAC)

c. La difficulté à disposer d'indicateurs pertinents pour évaluer l'action

À propos des moyens mis en oeuvre dans les évaluations, les participants soulignent que les démarches ne sont pas toujours aisées à réaliser, du fait notamment de **la difficulté soit à définir, soit à obtenir des indicateurs pertinents** de l'action analysée.

Le degré de difficulté semble être variable suivant l'action évaluée, notamment suivant qu'elle concerne un **objet concret** ou au contraire une **politique** :

*"- J'ai un peu l'impression qu'il y a des domaines où l'évaluation est plus facile à conduire, dans le domaine de la communication par exemple, quand on peut s'appuyer sur des éléments quantifiables notamment ;
- On est dans des démarches qui ne sont pas trop difficiles, car on fait peu d'évaluations sur les politiques de communication, mais plutôt sur des actions, des produits, des supports." (resp. DAC)*

Dans les expériences de mise en oeuvre d'actions par l'administration centrale auprès des services déconcentrés, un participant estime que la "remontée des services" peut constituer une mesure de satisfaction, et un indicateur pour évaluer son action²⁸ :

"Par rapport à l'action d'accompagnement auprès des services, quand on est à côté de la plaque, les difficultés ce sont les services qui nous les font remonter. Il y a de notre part à être à l'écoute. Par exemple sur les commissions de sécurité, on nous a dit «ce que vous faites là, vous vous rendez compte le temps que ça prend, le nombre d'agents qui sont concernés, on demande des compétences qui ne sont pas celles de l'équipement». C'est une forme de mesure de satisfaction. Pour la mise en place du dispositif, la première chose a été de dire «on ne peut pas faire ça il nous faut de la formation». C'était déjà un mode de réaction des services. On a dit on va faire de la formation, et ensuite on s'est rendu compte que ce n'était pas un problème de formation, mais plus d'organisation. Mais cette réaction directe de dire «Administration Centrale, vous nous demandez de faire ça mais on n'a pas les moyens ni les compétences», c'était une forme de mesure de satisfaction formulée." (resp. DPS)

L'évaluation est d'autant plus complexe semble-t-il que **les indicateurs sont "subjectifs"**, que les objectifs initiaux sont indéterminés ou flous, ou encore que la réalité analysée forme quelque chose de **peu tangible**. Les directeurs de DDE prennent l'hypothèse de **l'évaluation d'un POS** comme **cas exemplaire** de ce type de **réalité "inévaluable"** :

"- Si on va demander d'évaluer la production d'un POS..., on serait incapable d'évaluer. Qu'est-ce qu'un bon POS ? Alors que savoir si le réseau

²⁸ A condition toutefois de considérer que la satisfaction des services est bien l'indicateur pertinent pour évaluer l'action mise en place, et que celle-ci ne doit pas être évaluée au regard d'autres critères. Voir l'exemple plus bas.

d'assainissement est bon ou non, là au moins il y a des coûts, des délais, des choses assez objectives à mesurer. Tandis que le POS... ;

- La station d'épuration, elle marche ou elle ne marche pas. Alors que le POS, on ne maîtrise pas tout, même si on en a la gestion ;

- Le POS véhicule des lois, traduit un projet de développement. Quelle est la volonté du législateur ? ;

- Un POS n'est pas forcément dans la problématique d'un territoire communal. Ça peut être les velléités d'un maire. On changerait de maire, on aurait un POS différent ;

- Quand on dit satisfaction, c'est au regard de quoi ? Qu'est ce qui fait qu'un maire est satisfait de son POS, c'est les délais, c'est qu'il a pu réaliser ses projets, ou est-ce qu'on a conçu la commune de ses rêves, dans l'absolu ? ;

- À partir du moment où on ne connaît pas la politique poursuivie, il n'y a pas d'évaluation possible ;

- J'évaluerais un POS si le maire un jour se prend deux heures et écrit «voilà mes objectifs pour mes cinq ans de mandat». Là je saurais faire." (directeurs DDE)

Sans être dans ce cas extrême, d'autres expériences rapportées témoignent de la difficulté à fonder l'analyse sur des indicateurs pertinents. Parfois, ce sont **les données** qui ne sont tout simplement **pas disponibles**, soit des données initiales, "l'état zéro" qui permettrait de mesurer un écart, soit même des données actuelles :

"Nous avons une démarche qualité ADS en cours, avec un chef de projet, et le consultant expert du CETE n'a aucune donnée chiffrée. Ce n'est pas possible d'en avoir !" (cons. gestion DDE)

Le manque d'indicateurs peut venir également du fait que le "produit" évalué n'est **pas assez précisément connu de ses destinataires ou clients**, lesquels ne peuvent donc que rester assez vagues et généraux dans leurs réponses. Ce qui signifie dans ce cas que c'est sur la qualité de ce qui est visible — le contact qui accompagne la prestation — que va se porter le jugement, plus que sur la prestation elle-même :

"- On a fait l'évaluation en allant voir les élus, mais le produit ingénierie publique n'est pas assez connu par les maires ; on reste au niveau de l'image de marque, de la satisfaction, «vous êtes sympa, vous n'êtes pas sympa» ;

- Ça veut dire aussi que l'évaluation de notre production qu'on fait auprès d'un maire est très liée à la personnalité de ses interlocuteurs." (directeurs DDE)

Il faut alors **multiplier et croiser les sources d'informations**, pour ne pas risquer d'avoir des résultats trompeurs parce qu'ils ne s'arrêteraient qu'à une appréhension immédiate et superficielle de la réalité. L'exemple rapporté ci-dessous, en soulignant l'absence de liens qu'il peut y avoir entre une satisfaction exprimée et la qualité des prestations au regard d'autres critères, montre combien il est nécessaire de toujours **s'interroger sur la signification des indicateurs** que l'on recueille par rapport à ce qu'on cherche à évaluer :

"On fait par exemple une enquête sur qualité de l'ADS. J'ai eu des premiers retours des communes, le principal retour c'est «tout va bien». Ce n'est pas un élément d'évaluation très satisfaisant, il aurait plus tendance à m'inquiéter, car il peut vouloir dire «tous les permis passent». [L'enquête vise à évaluer] la qualité juridique des actes qu'on donne ; par exemple, est-ce qu'on ne délivre pas des permis en zone inondable ? Si je veux évaluer la prestation ADS, ce n'est pas uniquement en allant rencontrer les élus." (directeur DDE)

Dans d'autres cas, la difficulté vient du fait que l'on ne peut pas se contenter de "mesure", mais qu'il faut intégrer des **critères qualitatifs** d'évaluation, **plus difficiles à appréhender** :

"Dans l'évaluation de la réhabilitation du logement social, l'intérêt pour moi, c'est plus sur le «comment on a fait», que le «combien on a fait». L'aspect mesure est important, mais derrière la mesure, il y a aussi le comment, quels sont les partenariats qui ont été mis en place, les dérives qu'on a constatées [...], et ça, ce sont des choses qui ne sont pas faciles à mesurer." (resp. DPS)

Pour l'évaluation d'une formation par exemple, c'est **la diversité et la complexité des contextes** qui rendent à la fois difficile de recueillir de l'information, et aussi très **délicat d'isoler et d'attribuer à tel ou tel facteur telle ou telle évolution** :

"[L'évaluation d'une action de formation est] très difficile. Souvent, à chaud, c'est relativement facile à faire. Mais à froid, pour connaître véritablement, mesurer l'impact dans le temps, savoir si les compétences sont réellement mises en oeuvre au niveau des services, ça c'est beaucoup plus difficile. À chaud, c'est à l'issue de la semaine de formation, qu'est ce que les gens en ont pensé, c'était bien ou pas bien, est-ce que les gens ont bien bouffé et bien dormi, c'est quand même pas exactement ce qu'on attend... et ça on arrive facilement à l'avoir ! (resp. DPS)

Dans d'autres cas encore, la difficulté ne vient plus de l'absence d'indicateurs, mais de la **définition d'indicateurs trop sophistiqués pour être exploités**. Un chef de service

fonctionnel de DRE raconte ainsi comment ils ont été amenés, dans deux évaluations successives de la politique de la ville, à simplifier les indicateurs retenus pour apprécier l'impact des mesures prises dans les quartiers prioritaires, parce que les indicateurs initialement retenus dans la première évaluation, trop précis, se sont avérés inexploitable :

"Sur la politique de la ville, dans l'évaluation que l'on a relancée au titre du onzième plan [...] on a tenu compte des grands constats que l'on avait établis lors de l'évaluation précédente, notamment en termes de données socio-démographiques et de leur suivi, en évitant d'être aussi précis que ce que l'on avait pu imaginer à l'époque : dans l'évaluation précédente, pour suivre l'évolution notamment dans les quartiers prioritaires, on avait fait toute une batterie d'indicateurs très précis, par exemple la consommation d'antidépresseurs dans les pharmacies, la consommation d'alcool dans les cafés du coin, c'était des choses que l'on avait mises en relation à l'époque mais qu'on avait été incapables d'utiliser. [...] Là, on a une quinzaine d'indicateurs socio-démographiques qu'on a simplifiés. On a gardé l'emploi, l'âge, tout ce qui est scolaire, précarité sociale (Rmistes...), etc." (chef serv. fonctionnel DRE)

Enfin, une dernière difficulté évoquée est celle qui concerne **les démarches d'évaluation a priori**, dans lesquelles la définition des critères ou indicateurs à retenir et le poids qu'il faut leur accorder sont incertains :

"On va prendre une mauvaise orientation parce qu'on va faire peser tel ou tel critère... par exemple pour une étude de rentabilité d'une route, les effets négatifs du bruit, ce sont l'inconfort, la pollution, mais comment l'évaluer vis-à-vis du gain de sécurité... ce sont des problèmes d'évaluation, de pondération de critères..." (chef serv. fonctionnel DRE)

"Une de nos préoccupations actuellement, c'est que sur les 1100 km de route [de la région], il y a une partie, 600 km, qui est dite «LACRA», Liaison Assurant la Continuité des Réseaux Autoroutiers. La question qui se pose, c'est «transforme-t-on ces 600 km en véritables autoroutes ?» [...] Il y a un financement région, départements, villes, et les collectivités locales disent «notre réseau routier est très bien comme ça, on ne veut pas payer des transformations en autoroutes, il vaut mieux finir toutes nos routes nationales à double chaussée». Sur ces 600 km, le coût moyen au km est de l'ordre de huit, neuf millions... donc il faudrait 4,5 milliards. [...] On se pose des questions... il y aura plus de bruit, on consommera plus de carburant, on polluera peut-être plus l'atmosphère, il y a un certain nombre d'effets négatifs... des effets positifs, on n'en est pas sûr du tout... en gain de temps, on n'est pas certain... Si vous faites des projections, le vieillissement de

la population est une certitude, et on va rencontrer sur les autoroutes de plus en plus de personnes âgées, donc ce seront des gens qui conduiront moins vite... Il y a aussi des pays où la moyenne de 130 est déjà trop élevée, faut-il aller dans ce sens ? Ce sont des tas de questions qui peuvent se poser et ce n'est pas évident du tout." (chef serv. fonctionnel DRE)

d. Le lien entre le temps et l'échelle de l'évaluation

La définition des indicateurs pour analyser l'action mise en oeuvre est en partie liée au temps et à l'échelle d'évaluation. Les expériences rapportées, nous l'avons vu, se situent à différentes échelles d'action, suivant la position de notre interlocuteur dans l'organisation.

En règle générale, il semble qu'**échelle spatiale et échelle temporelle soient liées** dans l'évaluation :

"L'échelle spatiale est un peu liée au temps... Plus on est sur du long terme et plus généralement c'est du macro, aussi au niveau spatial, ne serait-ce parce que l'on a des difficultés pour pouvoir analyser ce qui va se passer dans quinze ans sur une micro-région..." (chef serv. fonctionnel DRE)

À ce propos, certains interlocuteurs estiment que *"plus le champ de l'évaluation est large, plus c'est compliqué et difficile, parce que le temps est plus long, le mode d'association des partenaires est plus complexe. Un des problèmes de l'évaluation est sa gestion dans le temps." (resp. DAC)*

À l'inverse une action relativement précise et locale demande à être évaluée sur un temps limité, afin que le contexte de l'action reste suffisamment homogène :

"L'évaluation doit être limitée dans le temps, sinon, sur une longue période, il y a tellement d'incidences externes qu'on est dans l'incapacité d'évaluer. Évaluer sur quinze ans si dans le domaine d'exploitation on a progressé ou non, c'est impossible. On a rajouté du matériel, les pratiques se sont modifiées, le trafic a changé, les besoins ont changé : aujourd'hui par exemple, les gens ne veulent plus avoir de la neige devant chez eux, alors qu'il y a quelques années, ils se contentaient de l'enlever eux-mêmes. Les moyens mis en oeuvre, les références ont changé." (directeur DDE)

Il semble que la plupart des expériences rapportées d'évaluations en interne à l'organisation durent autour d'un an, et celles qui portent sur les prestations du service déconcentré peuvent durer environ deux ans. L'évaluation des politiques publiques

s'étendent quant à elles sur plusieurs années. Il y a peu d'évaluations réalisées dans l'urgence :

"Parfois pour apprécier notre point de vue sur un domaine, on va en 48 heures envoyer un questionnaire à quelques DDE en disant «donnez nous des éléments sur ça». Mais ça reste souvent assez sommaire, quantitatif. C'est plus des enquêtes qu'on fait dans l'urgence, parce qu'on a besoin de répondre à une question donnée. Ce n'est pas de l'évaluation." (resp. DPS)

Certaines évaluations peuvent néanmoins faire intervenir **plusieurs échelles d'analyse**, multiplier les angles et les niveaux d'observation. C'est ce qui se passe dans l'évaluation de la politique de la ville dans les quartiers prioritaires, qui fait porter l'analyse à la fois sur des indicateurs socio-économiques à l'échelle macro-sociale, avec une volonté de comparaison locale voire nationale, et sur l'observation de réalisations d'actions à l'échelle micro-sociale :

[Dans le cadre de l'évaluation du onzième plan sur la politique de la ville] "On a cinq axes thématiques [sentiment d'insécurité et prévention de la délinquance, service public, requalification des quartiers habitat, insertion par l'économique, quartiers et cultures], mais au-delà de ces objectifs, des actions concrètes ont été mises en place... là on rentre bien dans l'échelle du micro-local où on va évaluer une action concrète, une régie de quartier ou l'ouverture d'une laverie automatique par exemple, sur une durée concrète et on essaie d'en tirer des enseignements. Après cela veut dire pouvoir traiter des données à l'échelle des quartiers pour ensuite pouvoir comparer l'évolution des quartiers prioritaires par rapport à l'évolution de l'ensemble de l'agglomération. Techniquement c'est faisable ; en faisant appel à des opérations très lourdes en lien avec l'INSEE de traitement des fichiers des Allocations familiales, de l'ANPE, etc." (chef serv. fonctionnel DRE)

Le lien entre les échelles d'analyse n'est toutefois pas évident à établir. **Multiplier les angles d'observation ne signifie pas** que l'on puisse établir **des relations de causalité** entre un **phénomène** observé au niveau **micro-social** et une **tendance macro-sociale**. Un exemple de cette difficulté à faire des liens est donné dans l'évaluation des opérations destinées à promouvoir des innovations techniques ou une meilleure organisation du travail sur les chantiers, où notre interlocuteur de la DRE estime rester *"complètement empirique sur le sujet"*, en ne faisant *"qu'évaluer les opérations au cas par cas"*, sans être capable *"d'évaluer la politique"*, pour savoir par exemple ce que ces opérations *"changent dans les process de construction et dans l'organisation de la structure des organismes"*.

3. Conclusion : l'ambivalence de "l'usine à gaz"

Pour conclure sur les moyens mobilisés pour réaliser une évaluation, revenons sur la critique récurrente adressée aux démarches d'évaluation, qui porte sur leur lourdeur et leur aspect "usine à gaz".

Plusieurs facteurs peuvent être à l'origine de la lourdeur pour les participants. Bien sûr le **coût financier** de l'évaluation, et sa **durée**, "*le temps qui s'écoule entre le début et la fin*", interviennent. Un secrétaire général estime ainsi que "*trois ans pour faire une évaluation, c'est trop long*". Mais la lourdeur s'exprime aussi, et autant semble-t-il :

— en termes de **temps d'investissement des personnes** chargées de piloter et de réaliser l'évaluation :

"En matière d'ADS, on a une démarche qualité lourde. [C'est-à-dire ?] Le diagnostic, l'écoute... En termes de délais c'est six mois environ, mais ce n'est pas forcément «lourd» en terme de délais, c'est surtout en termes d'intervention, là on doit avoir cinq à six intervenants pour faire le premier diagnostic sur les «faiblesses procédurales»..." (cons. gestion DDE)

"[La lourdeur, c'est aussi] l'investissement en terme de temps par agent. Si ça bouffe deux mois du temps d'un agent qui a d'autres tâches à réaliser."²⁹ (secr. général DDE)

— en termes de "**nombre d'acteurs concernés**". Entre ainsi en jeu dans l'aspect plus ou moins lourd de l'évaluation "*la cohérence des cibles, des gens qui sont enquêtés*".

— en termes également de **méthodologies** et de **terminologie** utilisées :

"Ce qui s'oppose à la lourdeur, c'est la légèreté, c'est-à-dire la simplicité, le pragmatisme, la clarté, la praticité. [...] La simplicité, c'est quand je comprends, et quand les agents comprennent. Le vocabulaire, le mot a beaucoup d'importance." (secr. général DDE)

²⁹ Ce dernier interlocuteur souligne toutefois que l'informatique permettra de simplifier les procédures, et de diminuer le temps d'investissement de l'agent sur un certain nombre d'enquêtes : "*Avec la micro informatique, on arrive à avoir des suivis en temps réel, une automatisation des données qui permet de faire des extractions, des requêtes, qui simplifie considérablement. Pour l'avenir ça va changer des choses, la partie données peut être automatisée.*"

— enfin, l'investissement dans une évaluation s'estime aussi en fonction de **l'intérêt perçu des résultats de la démarche** : *"l'évaluation paraît parfois lourde quand le résultat qu'on obtient, on est un peu persuadé qu'on l'aurait eu même si on n'avait pas fait ça. En fait on savait déjà avant, on a mobilisé beaucoup de gens pour un résultat que tout le monde connaissait"*, et également en fonction de **l'enjeu de la démarche**, et de *"la pertinence d'intervenir vite ou pas vite"*. Comme l'exprime un chef de service fonctionnel de DDE, *"dès qu'il y a disproportion entre l'enjeu et ce qu'on met en coût et en temps, ça coince"*.

Une discussion au sein de plusieurs groupes laisse toutefois apparaître que cette question de la **lourdeur reprochée aux évaluations est ambivalente**.

Un participant membre de l'administration centrale souligne tout d'abord que la "lourdeur" peut être un **argument employé a priori pour refuser d'engager une démarche** jugée trop délicate par les remises en cause que ses conclusions pourraient impliquer :

"Je ne suis pas persuadé qu'une évaluation nécessite une usine à gaz. J'ai l'exemple de l'évaluation de la politique de recrutement au Ministère, où des dysfonctionnements justifient [...] une évaluation. Cette demande là est bloquée, de mon point de vue parce que c'est une demande en parfaite contradiction avec la politique sociale affichée par la direction du personnel. Ça pourrait provoquer une remise en cause de négociations, d'accords, etc. Je suis bien conscient que politiquement, il y a un problème. Mais le fait qu'on me dise «on ne va pas faire une usine à gaz», ce n'est pas le mot employé mais c'est ce que ça voulait dire, ça me fout en rogne, parce que dire que c'est une usine à gaz, c'est faux a priori, et prendre cet argument là pour refuser ne serait-ce que de faire un constat partagé des choses, ça m'agace. C'est facile de dire ça ; l'argument de l'usine à gaz me fait penser au refus de diagnostic."

L'évolution de la discussion au sein du groupe montre par ailleurs que la lourdeur est aussi un **moyen de faire accepter la démarche**, que le volume de moyens mis en place contribue à la crédibilité de l'évaluation :

*"- Donner de la crédibilité à l'évaluation nécessite un peu cette usine à gaz. Si on fait quelque chose de simple, à la bonne mesure, est-ce que c'est crédible... ? ;
- Et plus le sujet est sensible, plus l'usine à gaz sera grosse ;
- Pour faire partager, c'est des réunions de comité de pilotage, et dès lors qu'on est à plusieurs... ;*

- *Si on veut que l'évaluation ait de la crédibilité, il ne faut pas que ce soit l'opinion de quelqu'un, il faut que ce soit partagé. Dès lors, il faut forcément faire des choses un peu étendues.*"

Dans le même sens, si un directeur de DDE estime que les effets d'une évaluation dont les résultats sont jugés pauvres peuvent être négatifs, *"quand on a fait beaucoup de travail et qu'on accouche d'une souris, quand les gens disent pourquoi on a passé six mois pour ce résultat, moi je vous l'aurais dit"*, un autre participant estime que ce type de réaction n'est pas forcément obligatoire, et que les gens peuvent aussi *"avoir le sentiment d'avoir été écoutés"*.

Les moyens mis en oeuvre pour réaliser une démarche apparaissent donc, tout comme plus haut l'arrière pensée ou l'alibi dans la décision d'engager une action, un point d'ambivalence dans les perceptions de l'évaluation. **Connotée négativement, "l'usine à gaz" que représente la réalisation d'une évaluation est aussi une condition de l'adhésion des personnes à la démarche, un signe de sa crédibilité, et un facteur de reconnaissance de sa légitimité.**

C. LES RESULTATS DES EVALUATIONS, ET LEUR RESTITUTION : DE L'APPORT DE CONNAISSANCE AU "LISSAGE" DE L'INFORMATION

1. Les résultats des démarches d'évaluation réalisées : une capacité à dire et à écrire les résultats qui est fonction de la capacité à en maîtriser les conséquences

Dans les différentes expériences des participants aux groupes de réflexion, les démarches d'évaluation semblent plus ou moins fructueuses quant à leurs résultats. Selon les cas, elles aboutissent effectivement à produire de l'information, et dans d'autres, elles sont jugées *a posteriori* peu pertinentes, soit parce que les résultats sont difficilement exploitables, soit parce qu'ils sont "lissés" pour ménager les intérêts et les susceptibilité en présence.

a. Des résultats jugés fructueux : un apport de connaissance, qui donne des éléments pour agir

Plusieurs des expériences rapportées sont jugées par les participants positives quant à leurs résultats, dans la mesure où elles ont conduit à **produire de l'information**. Cette information, suivant les cas, était de différente nature, et a pu remplir des fonctions diverses :

— Certaines démarches ont permis de **confirmer des dysfonctionnements qui étaient pressentis** par les commanditaires de l'évaluation. C'est l'exemple rapporté par un secrétaire général, à propos de l'évaluation des entretiens d'évaluation qu'il a réalisée, pour laquelle *"on connaissait par avance un certain nombre de dysfonctionnements, et on esquissait par avance des solutions, qui ont été largement confirmées par l'enquête"*.

Dans le même sens, l'évaluation lancée par la DPS sur l'utilisation de CORAIL + dans les services déconcentrés a confirmé que peu de personnes exploitaient les données de cette application, en dehors d'un *"certain nombre de spécialistes de CORAIL qui se valorisaient à travers ce dispositif"*, et qu'*"effectivement il pouvait y avoir un grand décalage entre le discours qu'on pouvait avoir au niveau central et la façon dont il était perçu dans les services"*. L'évaluation a apporté à la DPS une **meilleure compréhension du jeu social qui s'instituait autour de CORAIL**, ce qui lui a permis de décider ensuite d'une politique à afficher vis-à-vis de cet outil. Ainsi d'après les personnes de la DPS participant au groupe de réflexion, CORAIL n'est pas exploité parce qu'*"au niveau du personnel, l'outil CORAIL était ressenti comme un outil de flicage au départ"*. De ce fait, *"beaucoup de chefs de service ont craint de confirmer cette réticence du personnel"*, et l'ont donc mis en place *"pour répondre à un calendrier"*, mais sans l'exploiter³⁰ :

"L'essentiel des gens qui faisaient fonctionner CORAIL dans les DDE s'arrangeaient pour que les données de CORAIL ne soient pas exploitées, et qu'il n'en soit tiré aucune conséquence. Ils construisaient tout un discours sur le fait que les informations n'étaient pas suffisamment fiables pour qu'on puisse les utiliser, du coup on ne voyait pas s'il y avait des dérives de certains chiffres, et du coup on pouvait soupçonner effectivement les données d'être non fiables. Ça se mordait la queue."

D'après les participants de la DPS, cette stratégie délibérée des chefs de service répond à la crainte *"de voir exploiter CORAIL contre son propre service"*, et *"qu'on puisse comparer des productivités et qu'on leur pique des moyens"*. De l'avis d'une personne, elle répond aussi à la peur d'être éventuellement contraints à modifier leurs pratiques :

"C'est aussi que les gens ont peur de changer, si on met en évidence une manière de produire plus efficace qu'une autre, on tentera d'aligner toutes les manières de production sur celle-là, ça veut dire qu'on va remettre en cause des façons de fonctionner de certains services, notamment des subdivisions, ce qui est tentant"

³⁰ A propos de cette mise en place dans le seul objectif de répondre à un calendrier, un de nos interlocuteurs établit *"un parallèle avec le câblage informatique, où on est dans la même situation : «il y a du fric, profitez en», et c'est seulement une fois que le câblage est fait qu'on se demande ce qu'on va en faire, et on en fait souvent rien parce qu'on ne sait pas l'utiliser."*

car les subdivisions devraient avoir un mode de fonctionnement homogène. Ils ont peur et préfèrent ne rien faire."

L'évaluation a conduit également à remettre en cause des *a priori* sur le temps nécessaire à l'utilisation de l'outil, en montrant que les subdivisions avaient eu intérêt à s'organiser pour rationaliser ce temps, du fait du caractère stratégique de certaines informations :

"Il y avait un a priori très négatif sur le temps consacré à CORAIL pour le faire fonctionner, et finalement l'évaluation a montré que ce n'était pas du tout un problème, que finalement la chaîne de production s'était organisée de façon à ce que ça coûte peu en temps de saisie et de recueil, ça n'engendrait pas un problème de recueil d'informations, parce que certaines informations ont un usage opérationnel direct et assez stratégique, puisqu'il s'agit d'aboutir à la facturation par le parc des engins loués et des travaux effectués."

Nous verrons plus loin que cette évaluation a finalement permis à la DPS, grâce à une meilleure connaissance des pratiques des services, d'**afficher un certain nombre de préconisations**, notamment quant aux domaines prioritaires d'utilisation de l'outil.

— D'autres démarches ont permis d'**identifier des dysfonctionnements**, comme par exemple celle réalisée dans une DDE sur les pratiques de management des cadres :

"On avait un plan de gestion des ressources humaines très qualitatif. Un stagiaire de l'université de [telle ville] est venu pendant quatre mois faire de l'écoute, on a appris des choses quand même. On formait massivement les cadres de haut niveau au management, et certains ne tenaient même pas une réunion de bureau dans l'année !" (secr. général DDE)

L'évaluation de la politique de réhabilitation du logement social est un autre exemple de démarche, cette fois à l'échelle nationale, qui a mis en lumière certains dysfonctionnements, et le caractère relatif de l'efficacité des actions engagées :

"En matière de logement social par exemple, on a constaté des dérives : on a pu surfinancer des travaux pour un résultat égal à zéro en terme de marquage social ou d'identification des gens à leur logement. On a réhabilité des logements sociaux, à l'extérieur avec toujours les mêmes couleurs, et derrière ça on n'a pas pu éliminer le sentiment négatif de vivre en quartier HLM, d'être dans des quartiers difficiles, etc. [...] Les sommes mises en jeu sont énormes. On a fait des systèmes de ratio, de pourcentage. [...] Avant, on a subventionné des choses qui

n'auraient jamais dû être subventionnées, parce qu'elles relevaient de l'entretien normal des bâtiments. On a payé trois fois des logements HLM !" (resp. DPS)

— Certaines évaluations permettent d'**appréhender les impacts d'une action**, comme par exemple l'étude menée suite à une déviation routière dans un village, qui a montré qu'il y avait *"des points positifs et négatifs"* à cette construction : *"Par exemple il y avait tellement de feux rouges que les gens prenaient leur pain parce que la boulangerie était placée juste à côté du feu rouge. Maintenant on prend la déviation et on ne s'arrête plus sur le passage. Par contre il y a une requalification de certains magasins qui s'adaptent à une nouvelle situation."* (chef serv. fonctionnel DRE)

— L'évaluation de la qualité d'usage des écoles maternelles et primaires a quant à elle, d'après le participant qui la rapporte, engendré un **apport de connaissance** qui devrait permettre aux acteurs concernés d'**évoluer dans leur pratique** :

"Je pense qu'un certain nombre de conducteurs d'opération, les gens de l'Équipement qui pilotent ces opérations, ont appris énormément de choses, et notamment appris à lire des relations entre des espaces et des pratiques sociales. Ils ne savaient pas ; on peut aller dans un bâtiment public regarder des choses, et ne rien en déduire, en bien ou en mal. Grâce à une méthode, ils ont appris à lire les espaces, en parlant et regardant les gens pratiquer leur métier dans leurs tâches quotidiennes, ils ont compris des choses, entre la plus ou moins grande facilité des espaces à permettre une utilité sociale. Au début, quand ils faisaient une école, ils n'interrogeaient que le directeur ou les instituteurs de l'école. Ils oublièrent qu'il y avait des parents d'élèves, des femmes de ménage, etc." (resp. DAC)

b. Des résultats jugés peu convaincants : peut-on tout dire, et tout écrire ?

Dans d'autres expériences, les résultats des évaluations sont jugés pauvres par nos interlocuteurs. Dans les cas rapportés, ce caractère peu convaincant des résultats semble avoir plusieurs sources :

— Dans l'exemple de l'évaluation d'un contrat de performance sur l'organisation du travail de nuit sur une autoroute, ce sont **les indicateurs retenus** — qui visent à mesurer la satisfaction des usagers — qui s'avèrent **en décalage avec l'action censée être évaluée** — l'organisation du travail des équipes de nuit et l'image de la DDE :

"J'ai vécu un autre contrat de performance redoutable : on évaluait la performance de l'organisation du travail de nuit sur l'autoroute pour éviter de gêner l'usager. C'était une enquête auprès des usagers, et on s'est aperçu que la satisfaction de l'usager n'était absolument pas liée à ce que pouvait faire la DDE. L'image de la DDE était complètement estompée, et à côté de ça, on a sorti des trucs qu'on n'avait pas imaginés, des effets pervers du travail de nuit, les types commençaient à buller à partir de 2 heures du matin, n'étaient plus en état de travailler, etc. Donc il y a eu une grande difficulté à avoir la relation entre la politique initiale et ce qu'on évaluait. On n'évaluait pas ce qui faisait l'objet de la politique initiale, et par contre on trouvait d'autres choses pas perçues au départ." (directeur DDE)

Les résultats de l'évaluation, même s'ils apparaissent utiles à certains points de vue, en ne répondant pas à la question initiale, décrédibilisent la démarche :

"L'évaluation a permis de traiter des problèmes secondaires, et d'aller renégocier avec la DPS les crédits nécessaires. Le contrat de performance a été poursuivi, non pas du fait de l'évaluation, mais parce que si on l'avait arrêté il y aurait eu des conflits sociaux à l'intérieur de la DDE. Mais il y avait une usine à gaz, pour un produit fini pas justifié. Ça ça laisse des traces négatives, car ça enlève toute crédibilité à ce type de démarche." (directeur DDE)

— Dans d'autres cas, **les résultats sont difficilement exploitables**, de par la multiplicité des indicateurs, et la **trop grande complexité du champ**. Dans l'exemple rapporté ici relatif à l'évaluation des impacts sur l'environnement de la construction d'une autoroute, on retrouve la question des échelles, et le fait que la complexité de l'analyse s'accroît avec l'échelle et le temps de l'évaluation :

"Le problème, c'est l'exploitation des résultats de cette évaluation [des impacts environnementaux d'une infrastructure]. Certaines évaluations prennent des ampleurs telles que les résultats ne sont pas exploitables. En plus c'est conduit sur une période très très longue, puisqu'il faut partir d'un état zéro, au moment donc où l'autoroute n'est pas encore construite. On cherche à évaluer les impacts sur l'environnement : eau, air, milieux naturels, paysage, flore, faune, etc. On a reçu des bilans, on n'en tire pas toutes les conséquences, pour le moment ils sont stockés." (resp. DAC)

— Dans un troisième cas de figure, la démarche aboutit, mais les résultats produits sont jugés peu pertinents, dans la mesure où l'interlocuteur estime qu'ils ne sont que **la mise par écrit de choses qu'on savait déjà** :

"Il y a eu [précédemment, dans ma DDE] une réorganisation, à partir d'un document qui réécrit pratiquement ce que tout le monde savait, alors quel intérêt ? C'est de l'évaluation qui n'a pas de mesure, qui n'a rien, ... c'est ce genre de document qui réécrit la légende urbaine ou populaire, qui écrit ce qui était flagrant." (directeur DDE)

Toutefois, certains participants n'adhèrent pas à cet exemple, car ils voient **une utilité au fait d'écrire** et de diffuser des résultats, mêmes si ceux-ci confirment des choses en partie ou tout à fait connues. L'écriture permet d'objectiver un certain nombre de choses, et de fermer les portes à l'esquive :

"Notre Préfet de Région adorait qu'on formalise les choses, et il avait une expression que je trouve assez intéressante : «c'est sur le papier de tout le monde, et non dans la tête de chacun». Écrire permet de réagir plus sainement, et laisse une trace de mémoire." (directeur DDE)

Dans un contexte contradictoire notamment, l'objectivation, puis la formalisation par l'écrit des conclusions de l'analyse **obligent les parties**, dans la mesure où la méthode n'est pas contestée, **à en reconnaître la validité** :

"On a fait une évaluation, les syndicats disaient «c'est scandaleux, depuis qu'on a déconcentré on a beaucoup plus de sanctions, les agents sont maltraités, c'est inéquitable, etc». Nous on pensait l'inverse. On a fini par mettre en évidence dans l'évaluation ce qu'on pensait. Donc ce n'était pas une nouveauté pour nous, mais on avait réussi à le rendre objectif, sur la base d'un certain nombre de choses. Donc en soi, ça peut être tout à fait intéressant d'écrire." (directeur DDE)

L'écrit apparaît donc finalement comme un élément qui peut parfois **conditionner le passage à l'action**, soit parce que sa **fonction d'objectivation et de validation légitime l'action** qui va être entreprise, soit parce que **son rôle de mémoire et de trace rassure et donne des références** pour guider l'action³¹.

³¹ Cette question de l'écrit et de la mémoire soulève un débat entre deux directeurs, sur l'intérêt de disposer d'informations sur la DDE lorsqu'on arrive dans le poste, qui permettraient de se familiariser avec son environnement de travail, tant interne qu'externe à l'organisation. Leur dialogue laisse apparaître deux perceptions diamétralement opposées :

Le rôle de l'écrit et sa potentialité à être un enjeu vont être confirmés par le fait que justement il n'y a parfois pas de résultats parce que ceux-ci, effectivement produits, ont été "lissés" pour ne pas remettre en cause les intérêts en présence.

— Ainsi, dans un quatrième cas de figure, l'évaluation aboutit à **peu de résultats, dans un souci de ne pas remettre en cause un certain ordre établi.**

Un responsable en administration centrale cite par exemple le cas d'évaluations de sessions d'information, qui ne sont finalement que formelles :

"J'ai l'expérience d'une évaluation un peu rapide et un peu bidon, où justement il n'y a pas de remise en cause, où les gens qu'on évalue disent ce que l'évaluateur a envie d'entendre : [dans notre direction] on organise des cycles d'information [sur différents aspects juridiques et techniques du domaine], qui ont lieu en province dans les CIFP qui nous prêtent les salles. Les CIFP procèdent à une évaluation de ces sessions, mais ce n'est pas une réelle évaluation : c'est très rapide, et les CIFP n'osent pas remettre en cause ce genre de démarche." (resp. DAC)

Un autre participant raconte son expérience d'une évaluation sur le logement pour les personnes défavorisées, dont **les résultats ont dû être "lissés"** à la demande du préfet, qui ne souhaitait pas voir affichés au grand jour les dysfonctionnements identifiés par les différents acteurs :

"[Il y a quelques années, la Direction] avait lancé une enquête pour évaluer comment les plans départementaux pour le logement des démunis avaient été mis en place. On reçoit une note brillante nous expliquant qu'on pouvait être parfaitement spontané dans notre expression. Donc on a été très très spontané. Et

"- Le fait d'écrire, avoir une évaluation globale des objectifs de la DDE, écrite et transmissible à son successeur, pour moi c'est un impact énorme. Quand j'ai pris mon poste j'étais désemparé de n'avoir rien, à part un vieux rapport d'Inspection générale, il n'y avait même pas de POM, rien de formalisé ;

- Moi je suis ravi de n'avoir rien eu ;

- Moi j'aurais aimé trouver une espèce de note qui soit un peu la mémoire, qui permette d'éviter de se planter sur des choses qui sont inscrites dans la vie de la DDE ;

- C'est tellement personnel, c'est tellement marqué par sa personnalité que ça ne se transmet pas. Deuxièmement, on arrive et on découvre un certain nombre de collaborateurs, au moins qu'on ait la capacité de se former son jugement à soi sans se référer forcément à son prédécesseur. S'il y a une bonne pratique chez les préfets c'est celle là ;

- Un département de Midi Pyrénées formait les gens à l'histoire culturelle et à la sociologie du département, pour éviter de se planter. L'exemple que donnait le préfet, c'était celui d'un sous-préfet qui avait organisé une réunion des maires un jour de Tournoi des Cinq Nations, et qui s'est fait viré une semaine après. C'est un exemple un peu caricatural, mais est-ce qu'il n'y a pas intérêt à avoir quelque chose d'écrit, le plus consensuel et le moins personnel possible, qui évite à un DDE de se planter, parce qu'il n'a pas la mémoire de son département et de sa DDE ? ;

- Mais tu as le droit aussi à une certaine fraîcheur quand tu arrives !"

au retour on nous a demandé de corriger la copie, de manière à lisser ce qu'on a fait apparaître, parce que ça allait faire désordre. Ça je ne l'ai jamais accepté. [...] Le préfet ne voulait pas que dans un document de ce type, on fasse apparaître premièrement que les services sociaux de l'État étaient totalement défaillants, et deuxièmement que la préfecture de l'époque avait été peu moteur sur le sujet. Même mes collègues de la préfecture avaient été assez spontanés dans leur expression, et on a bien vu que ça faisait totalement désordre au niveau du préfet, il ne voulait pas qu'on dise ça. Au niveau de notre DDE à nous, ça ne posait pas de problème, c'était nos collègues de l'administration centrale qui avaient demandé d'être spontané. L'idiotie, c'est que le bureau d'études ait renvoyé son travail sous couvert du préfet, et le malheur c'est que le préfet l'ait lu, et lu soigneusement." (resp. DPS)

Dans un autre cas encore, des informations "directes" ont été exprimées sur des dysfonctionnements constatés, provoquant de **vives réactions des partenaires impliqués** dans la politique évaluée :

"Je m'occupais d'un article spécifique de la loi Besson sur les gens du voyage, et j'avais fait par téléphone un tour de France de l'ensemble des services, j'appelais la personne qui gérait le dossier au niveau local pour voir comment était mis en oeuvre cet article. Au fur et à mesure je renseignais mon micro, «n'a rien fait», «ne se passe rien», «le préfet n'est pas moteur», etc., avec les mots de tous les jours. J'ai donné ça à mon sous-directeur. Au même moment on préparait les journées locales sur la loi Besson, on réunissait tous les partenaires, DDE, préfecture, DASS, Conseil Général, CAF... On faisait un dossier, le sous-directeur a vu ce qui était écrit, il a donné ça en annexe du dossier. C'est parti dans tous les services, en préfecture, dans les DASS, partout. On a eu des retours, des mairies qui écrivaient «comment, vous ne pouvez pas dire ça», etc. [...] C'était peut-être [pour mon sous-directeur] une manière de montrer de façon détournée qu'on avait encore un article de loi qui ne servait à rien. [...] La mise en oeuvre de la loi Besson était un objectif assigné aux préfets, ils étaient responsables de cela devant le ministre de l'Intérieur. Il y avait une date butoir pour la mise en oeuvre, et dans la plupart des cas des plans départementaux ont été signés à cette date là, mais sans interroger le projet ; c'était des coquilles vides."

Le constat finalement, exprimé par un participant, est qu'**"il y a des choses qu'on n'écrit pas, des choses qui se disent mais ne s'écrivent pas, et aussi des choses qui ne se disent pas"**. D'après un de nos interlocuteurs, la question est de savoir qui est officiellement

"auteur" du rapport d'évaluation. Si c'est le prestataire de l'étude, les conclusions peuvent être affichées "en clair", mais le rapport reste confidentiel au commanditaire³². En revanche, si les conclusions doivent être reprises par le Ministère en son nom propre, il est dans l'intérêt de celui-ci d'opérer ce travail de "lissage" :

"Il y a toujours un dilemme qui est : est-ce qu'on conserve le document final de l'évaluation comme le document fait par cette personne indépendante, et les conclusions on les partage ou non, et le document en général reste confidentiel à celui qui l'a demandé, ou est-ce que nous en tant qu'administration centrale, on s'est tellement investis dans la mise en oeuvre de cette évaluation, que ce document ne peut être sorti que sous le tampon «administration centrale», et alors il y a tout ce travail de lissage, qui fait un peu disparaître ce qui est inavouable, pas toujours inavouable au sein du Ministère, mais par rapport à l'inter-ministériel." (resp. DPS)

La prudence semble effectivement être d'autant plus de mise que le **contexte de l'action fait intervenir plusieurs ministères**, dans la mesure où les enjeux peuvent être différents entre les parties, et où les **régulations sont complexes**, et perçues comme en partie **arbitraires** :

"Quand on parle de domaines comme l'habitat, tout le monde sait bien qu'il y a des grosses difficultés, mais chacun a une épée de Damoclès au-dessus de la tête, on se dit qu'on risque l'arbitrage du Premier Ministre qui peut dire «on réorganise tout, et ça ne va être que ceux là qui vont faire ça ou ça», on ne sait jamais comment ça se passe, et on ne sait jamais qui va être la victime. Donc dans la crainte, on lisse, on évite les vagues. On essaie de régler les trucs entre nous pour que ça aille un peu mieux, mais il ne faut surtout pas que ça sorte. Parce que [dans l'exemple rapporté plus haut sur l'évaluation des plans de logement d'urgence] le préfet, lui aussi il pouvait gicler le lendemain." (resp. DPS)

Toutes les évaluations n'ont pas toujours pour objectif de légitimer une action, et nous verrons plus bas dans l'analyse des "suites" données aux évaluations que certaines ont eu pour conséquence une réelle remise en cause ou réorientation de l'action. Un participant estime même que *"au Ministère, ce qui est rassurant, c'est que même en administration*

³² Les enjeux peuvent être assez forts, et les conséquences d'un "dérapiage" assez graves, puisque dans l'exemple ci-dessus sur l'évaluation des logements d'urgence, la chargée d'études auteur du rapport transmis au Préfet *"a été licenciée par le bureau d'études, [car] son patron a considéré, non pas qu'elle s'était laissée embobinée, mais qu'elle avait vraiment tout à fait fidèlement transcrit ce qu'on avait dit, et qu'elle aurait dû elle-même se censurer, alors qu'on ne lui avait pas demandé de faire ça"*.

centrale on nous autorise à nous tromper, ce qui n'est pas évident parce qu'on est toujours dans le champ stratégique ou politique. Si la hiérarchie accepte de lancer une démarche, [...] c'est qu'elle accepte quelque part d'avoir des résultats qui disent qu'on se trompe". Il semble toutefois que cet "optimisme" doive être relativisé, et que plus l'évaluation touche un domaine qui relève de **la sphère politique**, ou une action qui relève de **l'inter-ministériel**, plus la démarche est **difficile à mettre en oeuvre**, ou alors **plus ses résultats**, s'ils doivent amener à une remise en question de l'action évaluée, **sont délicats à afficher**, et sont finalement **"lissés"** :

"Il y a eu une expérience dans une direction d'évaluation sur la sécurité routière. Il y a eu des tas d'obstacles, comme la sécurité routière est un problème inter-ministériel, il y a eu des freins chez les autres partenaires impliqués, parce que la crainte était que l'évaluation remette en cause l'action qui avait été menée. Ça a amené à complètement rétrécir le champ de l'évaluation." (resp. DAC)

"Il y a des évaluations demandées pour légitimer les actions qui ont été développées. C'est la culture de l'administration. On ne peut pas se dire que l'administration s'est plantée. Quand on prend des grands domaines comme par exemple Super Phénix, on n'arrive pas à dire qu'on s'est complètement planté." (resp. DPS)

À ce propos, une personne prend l'exemple d'une évaluation commandée sur les logements d'urgence, pour laquelle elle estime ne pas avoir eu *"le droit de se tromper"* :

"On a une commande du Ministre, qui veut mesurer précisément l'impact de la politique mise en oeuvre, il attend manifestement un résultat positif. Par conséquent, on fait plutôt une enquête, une enquête exhaustive auprès de l'ensemble du département, on en tire des renseignements. Les côtés négatifs, on ne peut pas trop les mettre en avant. On peut mettre en avant des pistes de progrès, mais..." (resp. DAC)

À contrario, un responsable à la DPS, amené à engager des évaluations des outils de management que la DPS promulgue auprès des services déconcentrés, estime quant à lui avoir une réelle marge de manoeuvre pour reconnaître ouvertement d'éventuelles erreurs :

"J'ai l'impression que dans le cadre des évaluations qu'on demande [...] nous avons une vraie marge de manoeuvre, de dire la politique, ou l'outil ou le processus que nous avons mis en place semble bien adapté ou pas, et s'il n'est pas bien adapté, nous avons la possibilité, à la DPS, de dire en toute transparence «ça ne vas pas, on est complètement à côté de la plaque». Dire que c'est facile de

redresser le guidon, c'est autre chose, mais on a au moins cette possibilité de dire les choses clairement et de pouvoir proposer des mesures correctives, voire l'abandon d'un projet qui ne tient manifestement pas la route." (resp. DPS)

Il semble finalement que la capacité à diffuser les informations issues d'une évaluation, si elles identifient des dysfonctionnements et sont susceptibles de remettre en cause le bien-fondé de l'action analysée, dépende en partie de la **capacité de maîtrise** que l'on peut avoir des **conséquences négatives éventuelles de cette diffusion**. Il serait ainsi plus "facile" de diffuser ou d'afficher les résultats issus d'une évaluation en interne, parce que les commanditaires de l'évaluation maîtrisent dans ce cas les conséquences possibles de cette information. En revanche, décrire des dysfonctionnements serait plus difficile lorsque les effets de l'information peuvent être négatifs et ne sont pas maîtrisés. C'est l'exemple notamment des risques de coupes budgétaires, ou de "dépossession" d'un domaine d'intervention.

Certaines personnes dans le groupe de responsables à la DPS relativisent toutefois cette distinction, en rappelant tout d'abord que même si effectivement il y a moins d'enjeux dans l'évaluation de CORAIL par exemple que dans celle d'une politique d'habitat, il n'en reste pas moins difficile, et quelque part **méritoire**, de **reconnaître des dysfonctionnements** et de **réorienter son discours** :

"Ce n'est quand même jamais facile pour l'administration centrale de dire « finalement, on vous avait dit ça » et on réajuste le discours. [...] On peut avoir un retour des services déconcentrés, qui vont dire « l'administration centrale nous a mobilisé tant que ça sur cet outil, et finalement il ne sert qu'à ça ! »".

Les participants rappellent d'autre part qu'à leur échelle d'action, celle interne au Ministère, ils ont aussi la contrainte **"de rester crédible auprès des services déconcentrés"** et que les démarches d'évaluation de leurs actions envers les DDE sont un élément de cette crédibilité :

"Notre enjeu, c'est rester crédible auprès des services déconcentrés ; si un jour on perd ça, ce sera une véritable calamité. On a en gros deux types d'activités : une extrêmement opérationnelle sur la répartition des moyens, là on est crédible parce qu'on a les sous, pas de problème ; mais on a aussi tout un volet d'activité sur les missions, l'organisation, le management, la gestion des services. Là, notre légitimité est moins claire, parce qu'après tout, les services pourraient se passer de nous, dire « ce que nous demande l'administration centrale, c'est n'importe quoi, on peut se débrouiller tout seul, on ne vous a pas attendu et de toute façon vous n'y connaissez rien ». Donc là, c'est plus subtil, et plus difficile de rester

crédible. Je pense que concrètement, aller regarder de temps en temps, dans le fond, en prenant son temps, ce que donne les politiques qu'on a menées, c'est un facteur de crédibilité. Pour reprendre l'exemple de la réforme de l'État, on voit bien qu'il n'y a rien qui nous énerve plus que les positions doctrinaires qui nous sont imposées, et par rapport auxquelles on n'a jamais la possibilité de réagir." (resp. DPS)

Dans ce contexte et de l'avis de certains, remettre en cause son discours et reconnaître que l'on s'est trompé dans la mise en oeuvre d'un outil ou d'une politique, n'est toutefois pas forcément négatif, au contraire : *"C'est important de pouvoir dire «l'administration centrale ne sait pas tout» ; c'est un exemple d'humilité de l'administration centrale que de pouvoir faire ce constat." (resp. DPS)*

2. La restitution des résultats : une "nécessité", formalisée dès la conception du projet d'évaluation

Tous les participants insistent sur la **nécessité de restituer** aux personnes concernées les résultats d'une démarche d'évaluation :

"À l'arrivée, il y a obligation de restituer à ceux qui ont participé." (directeur DDE)

"On peut pas ne pas restituer ; même si ça foire. On est obligé de dire pourquoi." (secr. général DDE)

Il semble que les démarches d'évaluation soient aujourd'hui plus structurées qu'autrefois, et qu'une certaine rigueur se soit instituée dans la procédure. Ainsi, que la nécessité de restituer doive faire partie intégrante d'une démarche d'évaluation semble de plus en plus intégré dans la conception que les personnes du Ministère ont de ce type de démarche. La définition des modes de restitution intervient **dès la conception du projet**, et la démarche ne doit être considérée comme achevée qu'une fois les résultats communiqués aux acteurs concernés :

"On est vigilant à ce que si on lance quelque chose, on aille au bout de la démarche. On a fait un affichage au départ, il faut y aller. Aujourd'hui quand on lance ce type de démarche, il me semble qu'on planifie mieux qu'auparavant. Avant on lançait sans trop intégrer la sortie. Aujourd'hui, le dispositif de sortie est affiché dès le départ. Ça c'est quand même un changement important." (secr. général DDE)

"J'essaie de faire comprendre aux gens qui travaillent dans mon équipe que l'étude n'est terminée que lorsqu'on a fait la communication prévue au moment du cahier des charges. L'étude va jusqu'à la transmission de l'information à certains groupes sous une forme ou sous une autre : le colloque, la journée d'étude, l'article dans le journal, la convocation des journalistes techniciens... et ça, on y arrive." (chef serv. fonctionnel DRE)

Certaines personnes estiment qu'en **pratique ce retour n'est pas toujours assuré**, spécifiquement dans les enquêtes que réalisent les directions de l'administration centrale grâce à de l'information recueillie dans les services déconcentrés :

"Le retour est important, quels que soient sa nature et son contenu : trop souvent on alimente et on ne voit pas... [...] Visiblement on a un problème sur le retour..." (chef serv. fonctionnel DRE)

"Les restitutions de la DP, elles ont du retard, mais il y en a. Si on parle des centrales en général, elles sont quand même réputées toutes pour stocker énormément de choses, et faire peu de retour." (secr. général DDE)

Toutefois, dans les expériences qui sont rapportées par les participants, il semble que la préoccupation de restituer les résultats ait le plus souvent été présente, et que les responsables des démarches **aient effectivement mis en place des retours d'évaluation**. Ces retours ont pu prendre différentes formes.

Une première forme peut être la rédaction et la **diffusion d'un rapport**. Dans le cas de l'évaluation des innovations techniques dans le bâtiment par exemple, le bilan de l'opération fait l'objet *"d'un rapport d'analyse [à l'achèvement de la construction], environ trois ans après la signature du protocole"*, diffusé à l'ensemble des partenaires. L'évaluation de l'utilisation de CORAIL + dans une DDE a également donné lieu à une restitution sous cette forme. Les responsables du projet avaient de prime abord des réticences à ce type de diffusion, pour des raisons de confidentialité de l'information. Finalement, il est apparu que les résultats pouvaient être publiés, ne révélant rien de délicat pour la position des personnes dans l'organisation :

[À propos de l'évaluation de l'utilisation de CORAIL +] "Derrière il y a eu un retour, un rapport d'audit d'une vingtaine de pages : il y avait une synthèse de 3 à 4 pages qui proposait des évolutions... et ensuite accompagné de l'ensemble du rapport qui faisait environ 15 pages. Il y avait au départ une difficulté de diffuser l'ensemble des comptes-rendus, du fait que des gens pouvaient s'y reconnaître. Mais le problème s'est réglé tout seul, étant donné qu'il n'y avait rien de particulier, pas de mise en cause de la direction en particulier, ni des subdivisionnaires." (cons. gestion DDE)

Dans certains cas, l'organisation de **réunions de travail** ou de restitution accompagnent la diffusion du rapport d'évaluation :

"Dans l'évaluation de la gestion du personnel administratif de catégorie C, on a réuni les DDE qui avaient été enquêtées, on a fait des groupes de travail, et un compte-rendu de ce que l'évaluation avait donné au niveau national, pour qu'eux mêmes voient comment ils se situaient. Il y avait un document de synthèse d'une centaine de pages. La partie lecture obligatoire était très concentrée, peut-être 10

ou 15 pages, et le reste à lire en fonction de l'intérêt." (directeur DDE auparavant en AC)

Dans un autre exemple rapporté, il y a eu également restitutions écrite et orale, mais l'écrit n'a pas été diffusé sous la forme d'un rapport mais de **flashes d'information** :

"Dans le cadre du contrat de performance [sur la qualité des prestations ADS], on a fait des restitutions écrite et orale en interne : des flashes d'information, en disant aux gens «par action, voilà où on en est» ; c'était une page diffusée avec le bulletin de salaire, pour être sûr que ça touche tout le monde. Et on a fait des tournées en subdivisions, on allait avec l'équipe de direction discuter avec les agents : «voilà où on en est, voilà les efforts que vous avez faits, voilà les enseignements qu'on en tire, voilà les actions de formation qu'on va en tirer»." (directeur DDE)

Une autre forme de restitution peut être celle d'une **"grand messe"**, assortie d'une présentation aux membres du comité technique paritaire, comme dans l'exemple de l'évaluation des bilans de compétences dans une DDE :

"Il y avait eu une grand messe au départ, où il y avait tous les gens concernés, plus leur supérieur hiérarchique, plus le DDE, et le même genre de réunion pour la restitution à la fin. Et une deuxième sorte de restitution, on a présenté devant le comité technique paritaire au départ, et on doit le restituer. Vis-à-vis des agents, ils demandent la restitution." (secr. général DDE)

Enfin, la restitution peut être suivie de **groupes de travail**, pour la mise en oeuvre de la suite de l'action :

"Pour l'évaluation sur la réhabilitation, il y a eu un rapport qui a été diffusé à la Documentation Française et en interne, et il y a eu des journées de restitution à la Défense avec les gens qui avaient participé dans les groupes locaux, puisqu'il y avait une dizaine de groupes locaux d'évaluation qui réunissaient des maîtres d'ouvrage HLM, des habitants, des gens de la DDE, là ils étaient présents physiquement. C'était une restitution orale, mais il y a eu des films aussi, des vidéos. Et six mois après, il y a eu une réunion à Lyon où la question a été posée de «qu'est-ce qu'on fait maintenant » et «comment on continue dans le local», «comment on va construire des expérimentations», «comment va-t-on travailler autrement désormais ?»." (chef serv. fonctionnel DRE)

Nous allons justement analyser maintenant les représentations des participants quant à l'étape suivante de l'évaluation, après la restitution des résultats, celle des suites qui lui sont données.

D. LES SUITES DE L'EVALUATION : LE PARADOXE D'UNE DEMANDE D'EFFETS VISIBLES SANS ETRE DERANGEANTS

Plusieurs des interlocuteurs soulignent la nécessité, dans les démarches d'évaluation, *"de mettre rapidement en place des actions concrètes, pour que l'on voit rapidement ce qu'il en ressort"*, *"de matérialiser très rapidement [les résultats] dans des actions, pour donner du sens"*. Dans la pratique, les suites données semblent variables selon les cas.

1. Les actions réalisées : documents d'information, réorganisation de services, formations, redéfinition de directives d'action

Plusieurs des expériences d'évaluations rapportées par les participants ont effectivement été suivies d'actions ou d'effets. Les "suites" de l'évaluation peuvent prendre plusieurs formes :

— **Une réorganisation des équipes de travail** : c'est l'exemple d'une démarche qualité sur les prestations de matière d'administration du droit des sols, qui est suivie d'une réorganisation pour mutualiser les moyens des subdivisions pour remédier aux fragilités de certaines d'entre elles :

"Dans nos démarches qualité, on essaie de tout de suite mettre en oeuvre des actions concrètes. Par exemple on a dans le cadre de l'ADS une certaine fragilité de certaines subdivisions. On a une démarche qualité, et on met tout de suite en place des pôles de compétences, on regroupe les moyens entre différentes subdivisions." (cons. gestion DDE)

— **La réalisation d'une plaquette d'information**. Dans cet exemple rapporté par un conseiller de gestion, qui touche à la qualité des prestations en matière de traitement des dossiers de permis de construire, l'action est positive aussi par **l'impact qu'elle a eu sur les agents**, en les remobilisant :

"Dans le domaine de l'ADS, il y a eu une démarche qualité intéressante parce qu'elle a eu un impact fort en termes d'amélioration des troupes. C'est un secteur assez mal vu, l'image était déplorable, peut-être presque plus en interne qu'en externe. On a conduit une action concrète et rapide, c'était volontaire. On s'est

rendu compte que ce qui était important, ce n'était pas vraiment le délai d'instruction, c'est-à-dire à partir du moment où le dossier est complet, mais c'était aussi le temps que mettait l'utilisateur pour préparer son dossier : toutes les tracasseries qu'on pouvait lui faire dans la constitution du dossier, il l'intégrait dans le délai. Donc on est arrivé à une plaquette d'information «expliquons à l'utilisateur les précautions à prendre pour compléter son dossier et avoir un dossier correct tout de suite»." (cons. gestion DDE)

— **La mise en place de formations.** Dans le cas d'une DDE qui évaluait la qualité de ses prestations en matière d'administration du droit des sols, des formations ont été conçues pour remédier aux zones de compétences fragiles :

"Il y a eu impact sur la formation. On avait ce qu'on appelait les fiches qualité permis de construire, notre système de grille permettait de tester la qualité, et à partir des points faibles qui apparaissaient, le chef ADS a monté des actions de formation." (directeur DDE)

En administration centrale, l'évaluation peut permettre de définir des priorités quant aux formations à organiser :

"Quand on fait une véritable évaluation et pas un bilan, c'est un investissement relativement lourd, à partir du constat d'un dysfonctionnement. On regarde après si les résultats de l'évaluation nous ont permis premièrement de mieux analyser les causes de ce dysfonctionnement, et deuxièmement de pouvoir remédier à certaines causes. On peut proposer de nouvelles formations, en abandonner certaines, les faire sous une autre forme, mettre des crédits à tel endroit plutôt qu'à tel autre, etc." (resp. DPS)

— **Le financement d'experts pour aider à la négociation entre les partenaires.** Dans l'exemple de l'évaluation sur la politique de réhabilitation des logements sociaux, la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme et la Direction de l'Habitat et de la Construction ont dégagé de l'argent *"pour financer des experts qui aident les services qui le demanderaient à travailler sur des projets locaux"*. L'objectif était de *"ne pas rester simplement sur un objet technique, la réhabilitation physique des logements sociaux, mais d'inscrire les démarches de réhabilitation dans une réflexion d'aménagement urbain"*. Notre interlocuteur a ainsi travaillé au sein d'un groupe local avec des experts sur *"une opération de réhabilitation d'un ensemble particulièrement compliqué sur le plan des rapports de force entre deux collectivités territoriales, un maître d'ouvrage HLM en*

décrépidité, des associations de locataires...". L'objectif était de conduire l'ensemble des partenaires à s'entendre sur un projet commun d'aménagement :

"Ce qui était souhaité par les communes et le maître d'ouvrage, c'était de démolir cent logements, mais on ne savait ni à cause de quoi, ni pour faire quoi, donc on était parti de ça. Du côté de l'État, c'était «non» au départ : on ne pouvait pas démolir sans savoir pourquoi, il y avait cent appartements dans lesquels il y avait encore du monde... On avait finalement réussi à faire accoucher d'un principe d'aménagement, d'un programme de répartition des gens à déménager dans les communes mêmes, et on travaillait sur la remise à niveau financière de l'organisme HLM, en terme de gestion." (chef serv. fonctionnel DRE)

— **La production d'un guide méthodologique.** C'est l'exemple des expériences d'évaluation d'opérations réalisées dans le cadre de politiques techniques pour promouvoir des innovations techniques ou une meilleure organisation du travail, qui ont abouti à la production *"de guides méthodologiques ou de recommandations à destination des entrepreneurs du bâtiment ou des maîtres d'ouvrage HLM sur la conception des ouvrages et la préparation aux chantiers"*.

Notre interlocuteur estime que ce type de valorisation est intéressant, dans la mesure où il consiste à produire **une plus value qui dépasse le strict champ de l'évaluation** : *"Il était prévu au départ de produire des recommandations à l'issue de ces chantiers. Là on produit de la plus-value, au-delà de l'opération et de l'évaluation, et qui est diffusable. Il estime toutefois que ce type de valorisation est encore trop rare, que "c'est un aspect sur lequel on ne travaille pas assez". Un peu dans le même sens, un directeur de DDE estime qu'il y a "une difficulté de réutilisation" des résultats des évaluations, et qu'"on ne pense pas assez à l'aspect réutilisation, réexploitation, exemplarité, facilité d'utilisation, enseignement..."*.

— **Une réorientation de l'action, et de nouvelles préconisations qui accompagnent l'outil ou la procédure.** Deux exemples d'évaluation qui ont abouti à une réorientation de l'action nous sont donnés par des responsables de la DPS, avec les démarches qu'ils ont conduites respectivement sur ISOAR et sur CORAIL +.

Ainsi l'évaluation sur la base de données ISOAR a conduit à *"une remise en cause des méthodes de management promulguées par la DPS, et notamment des Plans Objectifs Moyens"*. Il est apparu en effet que l'administration centrale ne pouvait pas s'engager à financer les services sur la base de ces plans à trois ans, dans lesquels les DDE devaient préciser l'allocation de leurs moyens selon leurs différents domaines d'activités et

partenaires³³. De l'avis de notre interlocuteur, cette remise en cause, douloureuse, est néanmoins positive :

"Le résultat de l'évaluation a été autre que celui qu'on imaginait. Au sein de la DPS, ça a été une véritable remise en cause, très négative, de toute la politique, et ça a été vécu douloureusement. Mais à mon sens, ça a permis de rediscuter sans tabou, au moins en interne, de ce qu'était le POM, d'accepter de reconnaître que c'était un outil au plan local, et qu'au niveau de la DPS il fallait bien reconnaître qu'on ne pouvait pas s'engager sur des moyens, même à trois ans. C'est très sain de se poser des questions, mais c'est très douloureux." (resp. DPS)

L'évaluation de CORAIL + au niveau de l'administration centrale a également conduit la DPS à réorienter ses préconisations quant à l'utilisation de l'outil. De l'avis de notre interlocuteur, l'évaluation est positive en ce sens que même si elle est une remise en cause de la politique initiale, cette capacité à se remettre en cause et à faire évoluer un discours est déjà en soi positive ("*on ne demande pas toujours des évaluations pour légitimer ; concrètement pour Corail, on avait un discours pour dire «généralisons CORAIL partout» qu'on a abandonné après l'évaluation*"), et surtout la démarche a permis la définition de **préconisations plus claires qui facilitent l'appropriation et l'utilisation de l'outil** pour les services déconcentrés :

"Ça nous a permis d'afficher aujourd'hui une politique vis-à-vis de cet outil, finalement je suis très satisfait de cette évaluation, ça nous a permis de dire «sur les domaines de l'entretien et de l'exploitation de la route il est tout à fait pertinent, pour les travaux communaux ou avec le département, maintenant il y a des choses qu'il faut essayer d'éliminer, par exemple, que ça reste la propriété de la subdivision, il faut qu'il y ait une certaine coordination. En revanche pour tous les autres domaines d'activités, si vous ne savez pas ce que vous allez en faire, ce n'est pas la peine de l'étendre». Je trouve que ça nous a permis de donner une note politique assez pertinente dans les services, que les services attendaient finalement depuis des années." (resp. DPS)

Les conclusions de l'évaluation de CORAIL + ont contribué également à décider de la réorganisation des bureaux en interne à la sous-direction de la DPS :

"Ça nous a apporté un éclairage dans l'évolution de notre organisation. On avait avant un bureau «décentralisation et contrôle de gestion», qui avait tous les outils de gestion, mais qui en appréciait mal les finalités. On se serait réorganisé de

³³ Ce qui explique probablement pourquoi les POM sont effectivement perçus par les services déconcentrés comme des façons détournées de réduire les moyens et les effectifs.

toute façon, mais l'évaluation a donné un élément complémentaire pour se réorganiser, qui finalement a conduit à replacer les outils de gestion au sein des bureaux qui sont porteurs des finalités." (resp. DPS)

— D'autres exemples de suites sont encore donnés par les participants aux différents groupes, qui sont autant d'évolutions des pratiques, dans divers domaines évalués.

Dans le cas du contrat de performance sur l'organisation du travail de nuit sur une autoroute, qui a mis en évidence certaines difficultés pour les agents à travailler en horaire de nuit, des suites ont été données par exemple sous forme de **conseil en matière d'aménagement d'horaires, et aussi de diététique** : *"Il y a eu carrément des conseils aux agents sur la façon de se nourrir quand on fait du travail de nuit, et même la fourniture à un moment pour les agents qui le souhaitaient de repas par un traiteur"*.

Un directeur cite le cas où la réalisation du bilan de leurs pratiques a permis de **mettre fin à l'utilisation**, pour les couches de roulement de chaussée, **d'un "matériau de carrière qui de l'avis quasi général posait des problèmes de glissance au bout de quelques années"** mais qui n'était pas abandonné car il répondait aux "sacro-saintes" classifications techniques. Le bilan a ainsi été *"la seule manière de dire dans la DDE celui-là on en a marre, on l'élimine même s'il respecte scrupuleusement toutes les combinaisons techniques"*.

Enfin, un participant de la DPS donne à titre d'exemple de "suites" le cas de l'évaluation du fonctionnement en réseau au Ministère, où les conclusions de cette démarche réalisée sur quatre réseaux sont utilisées *"pour faire réfléchir l'ensemble des réseaux du Ministère"* : *"On a décidé à la fois de diffuser l'étude, éventuellement de la présenter, et de mettre en place à partir du rapport d'évaluation une espèce de questionnaire d'auto-analyse qui permet à chaque réseau, à partir des questions essentielles sorties de l'évaluation, de voir si les questions se posent dans les mêmes termes, et de voir comment ils peuvent faire pour améliorer le fonctionnement du réseau"*.

2. Les effets induits des évaluations : échanges, reconnaissance, et constitution de réseaux

Parallèlement aux actions mises en oeuvre à l'issue d'une évaluation, voire même si l'évaluation n'est pas suivie d'action concrète immédiate, la démarche peut engendrer un certain nombre d'effets, non directement liés aux objectifs initiaux. Ces effets induits s'expriment le plus souvent sur le plan du **"management" de l'organisation**, en ce sens qu'**une démarche d'évaluation prend place dans un jeu social d'interactions qu'elle va venir forcément modifier**.

— Dans certains cas, la démarche va "**dynamiser**" le personnel, en lui donnant un **retour de son action** :

"Un des effets de l'évaluation peut être de redynamiser ses cadres ou ses agents, vous avez un feed back de ce que vous avez fait, en terme de valorisation c'est bien, on a quand même un peu besoin d'être motivé." (secr. général DDE)

— Les **rappports de force au sein de la structure peuvent évoluer** suite à une évaluation d'une organisation du travail. C'est l'exemple donné par un conseiller de gestion, où, dans le cadre de l'évaluation de la démarche de mutualisation des moyens entre les subdivisions, *"il est apparu un nouveau positionnement des chefs de service, qui se sont dit «si la direction et les directeurs adjoints ont un poids trop important, il faut qu'on se repositionne par rapport à la direction»"*. Ainsi l'évaluation, en mettant les personnes *"en synergie"*, a conduit à *"déplacer des rapports de force"* et *"au repositionnement des chefs de service"*, pour arriver *"en terme de pouvoir, de décision au niveau de la prise de commande et de la gestion, à un fait où c'est l'autonomie complète"*.

— Une évaluation peut aussi conduire les personnes à **prendre conscience du jeu d'acteurs dans lequel elles s'insèrent**, et du fait que chacun a sa logique propre :

"Quand j'étais en service déconcentré, une des grandes choses qu'on a découverte, c'était le partenariat. On avait l'habitude de travailler tout seuls. [Quand on a travaillé sur la loi Besson], on a découvert qu'on était pas tout seuls, qu'on avait des partenaires qui avaient des logiques complètement différentes, plus la brillante cacophonie entre les différents services." (resp. DPS)

— Ainsi la démarche d'évaluation, par le contact qu'elle engendre entre les personnes, parce qu'elle les amène *"à réfléchir ensemble sur leur activité"*, permet de **renforcer les échanges et la constitution de réseaux**. Cet effet induit n'est pas propre à l'évaluation, mais semble accompagner toute démarche managériale :

"Dans la plupart des démarches de management, on fait des démarches, mais en fait c'est plutôt la relation qu'on a réussi à créer qui est importante, plus que les objectifs premiers de la démarche." (resp. DPS)

"Dans un papier que j'ai lu sur le logement social, l'auteur qui avait piloté l'évaluation montre que ce qui a été le plus intéressant a été de mettre les partenaires autour de la table, de faire qu'ils se parlent, d'échanger." (resp. DPS)

"Ce n'est pas de l'évaluation, mais je me souviens d'avoir monté une grosse mécanique de gestion prévisionnelle des ressources humaines avec des fiches de postes, analyse de compétences, etc. et on s'est rendu compte en fin de parcours qu'on n'avait pas appris des choses extraordinaires sur ce que souhaitait les agents, ce qui avait été le plus riche dans la démarche, c'est qu'on avait obligé responsable hiérarchique et agent à parler entre eux sur un sujet concret qui était leur boulot." (resp. DPS)

C'est aussi un des effets induits classiques des stages de formation, qui semble aujourd'hui spécifiquement recherché. Comme l'exprime un secrétaire général, *"que la formation, si elle ne crée pas forcément une compétence ou ne débouche pas sur un acquis mémorisé, aide à créer un réseau, permette aux gens de se rencontrer et d'échanger leurs expériences, c'est finalement aujourd'hui une des choses qu'on recherche le plus"*.

— L'évaluation a finalement pour intérêt de **donner de l'importance à ce qu'on évalue, et aux personnes concernées par l'objet de l'évaluation**. La démarche permet de **créer une écoute**, valorisante pour les personnes :

[À propos de l'évaluation de CORAIL] "L'intérêt que j'y ai trouvé est double. [... Le premier] c'est que les gens ont été écoutés. [...] L'intérêt aussi, qui n'était pas prévu au départ, c'est que ça m'a permis de donner une certaine importance à l'outil. On s'intéresse à cet outil qui leur paraissait barbare, ça l'a valorisé." (cons. gestion DDE)

Un autre exemple de cet effet d'une étude, qui en concentrant l'attention des personnes sur la pratique évaluée lui confère une existence et une importance, est donné par un chef de service de DRE, au sujet d'une opération de tri sélectif des ordures ménagères dans un bâtiment, financée au titre de la politique technique régionale :

"L'évaluation était ciblée sur la satisfaction des habitants et pas forcément sur l'équilibre économique de l'opération. C'était intéressant parce que l'on s'est rendu compte qu'en l'évaluant, on a envoyé des enquêteurs physiquement devant des habitants, et on a fait rentrer un peu plus dans leur culture la nécessité d'opérer le tri des déchets sur lequel on est en retard culturellement."

Toutefois la contrepartie de cet effet positif, exemple bien connu en organisation, est que l'attention portée à un groupe peut créer **un sentiment de dévalorisation chez les personnes qui ne sont pas concernées** par le processus que l'on analyse :

[À propos de l'évaluation sur la démarche de mutualisation des moyens entre les subdivisions] "Cela a fait discuter les gens, et à partir du moment où on évalue on donne de la valeur à ce qu'on évalue. Les agents qui n'étaient pas concernés par ce processus, tout ceux qui n'ont pas été dans le champ de l'évaluation se sont sentis un peu dévalorisés par rapport aux autres... À contrario on a eu un problème après d'intégration et d'implication des autres agents qui se sont vraiment sentis dépossédés." (cons. gestion DDE)

3. Les limites de l'action : groupes de pression, résistance au changement, mobilité des équipes de direction, et absence d'évaluation de l'aboutissement des projets

Nos interlocuteurs soulignent, nous l'avons déjà vu, qu'il ne caractérise pas toutes les démarches d'évaluation d'être suivies d'actions, et il est possible de repérer à travers leur discours certains facteurs qui expliquent ce phénomène.

— Un premier facteur de l'absence de suites données à une démarche rejoint celui déjà abordé du "lissage des résultats" : **on n'agit pas, parce qu'agir signifierait toucher à des intérêts de groupes de pression, ou politiques**. De la même façon qu'il y a des choses qu'on écrit et d'autres qu'on n'écrit pas, il y a des choses auxquelles on peut toucher et d'autres non.

Pour illustrer cette réalité, un participant raconte qu'il avait entrepris, il est vrai *"de [sa] propre initiative et sous le regard amusé de [sa] direction"*, une étude visant à évaluer si la distribution des subventions de la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme aux agences d'urbanisme, structures locales créées à l'initiative des élus dans les principales agglomérations, *"était à peu près juste ou pas"*. Il a donc *"essayé de faire intervenir des critères objectifs"*, comme *"l'importance de l'agglomération"* ou *"les moyens que les collectivités locales consacrent à ces organismes"*, et s'est renseigné auprès des DDE en contact avec ces agences, pour *"voir si les simulations auxquelles [il] parvenait avaient quelque rapport avec la réalité des subventions"*. Mais les conclusions de son étude n'ont pas pu être suivies d'effets :

"Je me suis aperçu qu'il y avait des différences très importantes, des dérives au fil des années, que telle agence avait la moitié de ce qu'elle pourrait avoir, et que telle autre avait le double. Le résultat des courses est qu'il n'y a eu aucun changement, ou plus exactement que les changements étaient tous dans le sens de la hausse. Il était impossible de diminuer quoi que ce soit, parce que les présidents d'agence, ce sont des ministres ou des notables politiques".

Un secrétaire général donne aussi pour illustrer ce phénomène "*l'exemple d'actualité*" de la réforme du code des marchés publics, où "*on s'est aperçu qu'il y avait de la corruption au niveau des marchés avec des petits montants, des petits seuils*" et où la solution prise "*pour qu'il y ait moins de problèmes*" a été "*d'augmenter le seuil*", plutôt par exemple que "*de rendre la législation plus dure*". Selon nos interlocuteurs, cette décision, bien qu'elle puisse être interprétée comme une volonté de "*simplifier les procédures*" pour les marchés de faibles montants, vise surtout à "*masquer des dysfonctionnements*", et à permettre, en étant rétroactive, de "*liquider les contentieux antérieurs*".

Un peu dans le même sens, un participant estime qu'il est **très difficile**, dans tous les cas, **d'aller jusqu'au bout de la logique de changement** si celle-ci doit impliquer des **bouleversements organisationnels et sociaux trop importants** :

[À propos de l'évaluation des prestations d'ingénierie publique] "Il y a peu d'analyses stratégiques conduites jusqu'au bout. Dans la réflexion, on est tous capables de définir les canards boiteux d'un domaine d'activité, mais jamais on décide de couper la branche. Supprimer une activité qui est un canard boiteux, dont on sait que ça peut être fait par quelqu'un d'autre, on ne sait pas faire." (chef serv. fonctionnel DDE)

— Un autre facteur qui limite les suites d'une évaluation est expliqué par un de nos interlocuteurs en DRE, qui soulève le problème des évaluations *a posteriori* des investissements routiers, dont les conclusions, censées permettre de mieux décider de la suite des investissements, n'ont pas grand sens vu que **l'échelle de temps** de ce type d'action fait que les **prochains schémas routiers sont déjà décidés** : "*À peu de choses près on peut considérer qu'avec ce qui est parti comme investissement, les deux prochains plans sont déjà décidés. Résultat : on est en train de faire des évaluations a posteriori théoriquement pour avoir des moyens de mieux décider plus tard, mais tout est quasiment construit...Il y a une inertie extraordinaire...*"

— L'absence de suites, ou la lenteur de la mise en place du changement, peuvent s'expliquer également par **la difficulté que les personnes ont à accepter les résultats d'une évaluation, et à remettre en cause leurs pratiques**.

Nous avons déjà évoqué ce cas d'une évaluation des prestations d'ingénierie publique que le DDE considère comme un échec parce que la démarche a manqué de légitimité et que les conclusions n'ont pas été reprises par son successeur. Dans cet exemple, notre interlocuteur estime que bien que le processus ait engendré "*quand même un certain nombre de sous-produits ensuite*", comme "*des démarches qualité sur l'ingénierie, la prise de commande, etc.*", l'évaluation n'a pas eu autant d'effets qu'elle aurait pu, parce que les

agents n'ont pas accepté les conclusions de la démarche, et ont montré une **forte résistance au changement**. Il insiste sur le caractère lent de l'évolution des comportements :

"Les gens, assujettis à la concurrence des bureaux d'études, avaient tellement peu envie de changer... Pourtant on avait des marges de manoeuvre : «où est-ce qu'on peut se placer pour être plus solide, où sont nos compétences, etc». Et malgré ça, le personnel qui était très conservateur a eu énormément de mal à changer." (directeur DDE)

Plusieurs de nos interlocuteurs insistent effectivement sur la **difficulté de la remise en cause, sur un plan personnel**. Pour accepter un changement, il faut y voir clairement ses intérêts, sinon la démarche d'interrogation de ses pratiques est très **déstabilisante** :

"Je suis prescripteur d'évaluation et je vois bien comment ça se passe quand les acteurs sont obligés de se remettre en cause, ils ne l'acceptent pas si bien que ça, sauf à avoir une énorme motivation, ou qu'ils y gagnent quelque chose. Mais quand on n'est pas persuadé de ça, ou qu'on n'est pas clair sur ce qu'on a à gagner, la remise en cause est très difficile." (resp. DAC)

"Une évaluation est inquiétante pour les agents en tant qu'individus, car à un moment donné on arrive à la question «à quoi ça sert ?», «à quoi je sers ?». Parfois, c'est très déstabilisant de poser ce type de question, parce qu'il y a des gens qui ne se sont jamais posé la question, qui sont incapables de dire les tenants et aboutissants d'un certain nombre de choses." (resp. DPS)

Même lorsque l'évaluation apporte des éléments qui permettent une meilleure connaissance des objets sur lesquels on intervient, comme c'est le cas dans l'exemple relatif à la qualité d'usage des écoles, où notre interlocuteur disait plus haut que les conducteurs d'opération "ont appris énormément de choses", il n'apparaît pas forcément évident d'intégrer ces éléments de connaissance dans une pratique quotidienne :

"Une fois qu'ils ont appris ça [à mieux lire les espaces], aussitôt après, la réaction a été : «mais comment on fait maintenant, est-ce qu'à chaque fois il faudra rencontrer des parents, des directeurs, des femmes de ménages, on n'aura jamais le temps, ce n'est pas comme ça qu'on fonctionne». Donc aussitôt la connaissance acquise, il y a une peur pour l'intégrer dans une modification de leurs pratiques." (resp. DAC)

Effectivement, puisqu'il n'est pas possible de reconduire une démarche exhaustive pour chaque intervention, se pose la question des moyens d'abstraire ou de conceptualiser

suffisamment les connaissances acquises pour les intégrer dans une méthodologie globale, question inquiétante pour les agents comme pour les décideurs :

"Pour le moment on est dedans, donc on ne sait pas la suite. On va voir la troisième phase, comment on va les aider, par la formation, par l'organisation, pour qu'ils soient capables d'intégrer ces connaissances dans leurs nouvelles démarches. On avance en tâtonnant. À la fois c'est très inquiétant pour eux, et très inquiétant aussi pour les décideurs, parce que ça veut dire qu'en face, il faut qu'on mette quelque chose. On gère de l'incertitude." (resp. DAC)

— Un autre facteur à l'origine de l'absence de suivi et de mise en oeuvre des conclusions d'une évaluation est **la mobilité des personnes, des équipes de direction notamment**, qui fait que la plupart du temps, **il n'y a pas de reprise de l'action engagée par le prédécesseur** :

"En 1990, on a lancé une démarche participative qui a mobilisé des gens pendant des mois et au final, l'équipe de direction a changé, ce qui fait que ça n'a débouché sur rien. C'était une analyse stratégique sur l'ensemble de la DDE, et l'intérêt de réfléchir devait survivre à l'équipe de direction, pour la pertinence des analyses conduites." (cons. gestion DDE)

Ce phénomène est d'autant plus sensible que l'évaluation touche un domaine où les mesures ne peuvent se faire que sur des temps longs, comme le domaine routier par exemple :

"[Dans certains exemples] on mesure cinq ans après. Mais dans le domaine routier, il faut plus. Donc entre le moment où l'on fait les premières observations, je veux évaluer et je fais mes observations qui me serviront de base, il faut cinq ans pour réaliser la route en question, puis il faut attendre un certain temps pour mettre en place l'évaluation, et vous avez trois équipes de chargés d'études et de directeurs qui sont passées entre temps.[...] Les gens qui mettent en place les outils, les méthodes, les premières enquêtes risquent d'avoir changé deux fois au moment où l'on aura à faire l'évaluation ex-post." (chef serv. fonctionnel DRE)

Une première difficulté vient donc du fait qu'il y a *"départ du donneur d'ordre"*, puisque **le temps qui rythme la mobilité des personnes est souvent plus court que le temps d'une évaluation**, si celle-ci dépasse l'analyse d'une action ponctuelle pour toucher à des aspects organisationnels relativement globaux et stratégiques, ou si elle concerne un domaine où les temps de réalisation sont longs.

La seconde difficulté corollaire est qu'il ne semble **pas y avoir "obligation de gérer l'héritage"**. Bien qu'aujourd'hui *"l'idée d'évaluation [soit] souvent ancrée dans toute politique publique"*, qu'il existe *"un certain nombre d'actions pour lesquelles l'évaluation est obligatoire"*, et que selon certains *"même si les gens vont passer, l'obligation va rester"*, il semble que dans la pratique, les démarches engagées ne soient pas forcément reprises à leur compte par les successeurs dans les différents postes :

"La mode de faire de l'évaluation a été lancée par un directeur chez moi, il était complètement fanatique, il avait réussi à fanatiser tout le monde, celui qui lui succède n'en a strictement rien à faire. C'est à mon avis là aussi la fragilité de ces choses là." (chef serv. fonctionnel DRE)

De la même façon le travail entrepris par notre interlocuteur au sein d'un "groupe local" pour trouver une solution négociée entre les partenaires pour réaménager un ensemble de logements sociaux ne semble pas avoir été poursuivi par son successeur :

"Il y a eu un groupe local que je viens de suivre pendant 18 mois, et après je ne sais plus, sauf que j'ai cru comprendre que mon successeur avait estimé que ce n'était pas utile qu'il participe... J'ai eu des échos à titre personnel, c'est une opération qui s'est effondrée, alors que l'on avait avancé un pré-travail." (chef serv. fonctionnel DRE)

Ainsi d'après certains participants, c'est le lancement de démarches qui semble valorisé dans l'organisation, et **les personnes sont évaluées davantage sur leur capacité à initier des projets que sur celles de les mener à terme** :

"Tous nos projets sont à moyen terme, or notre gestion du personnel ne tient pas compte de ce problème là. Celui qui lance un projet n'est jamais là pour faire le bilan à la fin. En terme d'organisation, c'est grave. Et celui qui vient, on ne lui demande pas de prendre en compte l'historique, on perd la mémoire historique. Dans l'évaluation personnelle des gens on prend en compte le lancement d'un projet mais non le critère de réussite d'un projet en cours." (cons. gestion DDE)

La tendance serait donc à *"faire du grandiose"*, parce que *"c'est plus valorisant et ça paie en terme de carrière professionnelle"*, **sans trop se soucier de l'aboutissement des démarches engagées**. En ce sens, plusieurs personnes estiment qu'il serait souhaitable de **soumettre davantage les évaluations engagées à des analyses de coûts/bénéfices**, de réaliser en quelque sorte plus souvent l'évaluation des évaluations :

"On n'a pas l'habitude d'évaluer les démarches de progrès, d'essayer de les quantifier. On n'a pas l'habitude de dire «vous disposez de tel budget pour mener telle démarche». Ça permettrait de se poser la question en termes de priorités et de vérifier s'il n'y a pas des dérives. On n'a pas la notion d'investissement dans l'évaluation, on n'attend pas de retour sur investissement... donc on ne compte pas..." (cons. gestion DDE)

De telles analyses conduiraient peut-être à mettre en oeuvre **des démarches plus modestes**, mais aussi plus efficaces, ce qui éviterait aussi de trop souvent solliciter les personnes, qui finissent par en être lassées :

"Il y aurait presque une analyse à mener en termes de coûts. À la limite il faut peut-être faire quelque chose de moins ambitieux, y compris en terme de mobilisation des gens mais qui débouche sur quelque chose, plutôt que quelque chose de grandiose mais qui ne débouche pas." (cons. gestion DDE)

"Quand on fait des évaluations, on les fait peut être trop souvent à grande échelle, avec une grande ambition. Si on avait actions plus ponctuelles, plus cernées, ça passerait peut être mieux. Avec des actions ambitieuses on sature les gens, parce que ce sont toujours les mêmes et il y a un phénomène de ras le bol, surtout si on a une base de cadres qui ne bougent pas." (secr. général DDE)

Nous avons vu toutefois plus haut que la question des moyens est complexe à trancher, puisque l'ampleur de la démarche engagée est aussi un signe de sa crédibilité et contribue à sa légitimité. Néanmoins, il semble que **l'absence d'effets d'une évaluation décrédibilise la démarche**, que *"tout le monde se discrédite un peu"* dans ce type d'opération, et ceci d'autant plus que l'évaluation a mobilisé des agents en interne :

"C'est un des freins à la démarche de l'évaluation, le fait qu'il n'y ait pas de suite. Quand on lance une évaluation, on appâte, si on n'a rien en retour, on suscite un désagrément d'autant plus grand." (resp. DAC)

D'après plusieurs participants, non seulement une démarche est *a posteriori* peu crédible si elle n'est pas suivie d'actions, mais il y a un *"effet boomerang par rapport aux attentes suscitées"*, qui accentue les réticences et qui fait qu'il sera difficile à l'avenir de remobiliser les agents pour qu'ils s'investissent dans une autre évaluation.

Ainsi un conseiller de gestion estime, à propos de l'évaluation de CORAIL + dans sa DDE dont les conclusions n'ont pas été utilisées par le responsable de la gestion de routes, que les agents n'accepteront plus à l'avenir une nouvelle démarche, et de s'impliquer à nouveau dans une réflexion sur l'outil :

"Les agents qui avaient participé, voyant l'absence de motivation et d'implication des niveaux clés dans la démarche, ont dit «terminé, on ne nous y reprendra plus ; si manifestement CORAIL vous ne voulez rien en faire, on n'en fait rien, on continue parce qu'on est quand même des fonctionnaires zélés mais ne nous demandez pas d'y réfléchir une nouvelle fois»."

Un autre interlocuteur a le même sentiment suite à la démarche participative qui n'a pas abouti, du fait du changement de l'équipe de direction : *"Aujourd'hui encore on gère l'héritage sur ce plan-là : dans le cadre d'une démarche d'orientation stratégique, on est encore confronté aux réticences des personnels à participer du fait de ce passé"*.

D'après certains, **le sentiment de lassitude face aux évaluations qui n'aboutissent pas serait d'autant plus fort que la "base" est moins mobile que le haut de la hiérarchie** ; face à la volonté incessante des nouveaux arrivants de lancer de nouvelles actions, les agents de la base *"ont déjà vu beaucoup de choses passer"* et conservent l'historique des tentatives et des échecs d'un certain nombre de démarches, ce qui fait qu'il est plus difficile aujourd'hui de les mobiliser :

"- Il y a un turn-over assez rapide au niveau hiérarchique en haut de la pyramide, et le problème c'est que les gens qui ont la mémoire c'est la base. Quand un chef de service arrive et qu'il veut appuyer une nouvelle démarche, les gens lui disent «on a déjà réfléchi à ça il y a huit ans et cela n'a jamais abouti» ;

- Depuis une dizaine années, on a beaucoup agité de monde. Le ministère de l'Équipement s'est dit qu'il fallait prendre le chemin des démarches participatives... [...] On est rentré directement dans cette aire de management un peu fou ou flou où l'on a lancé des grandes démarches qui ont remué pas mal de monde. Effectivement la base qui est restée sur son territoire, elle a été agitée une fois, voire deux, et maintenant c'est plus difficile de revenir sur des notions d'analyse stratégique, de plan où cela devient des «exercices en chambre»... ;

- Les agents nous disent «la démarche participative, on a donné, on ne veut plus en entendre parler...»." (cons. gestion DDE)

À propos de l'ensemble des démarches engagées dans l'organisation pour moderniser les services et pour faire évoluer les pratiques de travail, certaines personnes rappellent aussi que **la capacité à évoluer des individus est fortement liée aux contraintes qui les y obligent**. Ainsi, il semble plus facile d'emporter l'adhésion des agents dans une démarche réalisée sous la pression d'une contrainte externe, que dans une démarche qui ne touche que l'interne, et où les marges de manoeuvre pour changer sont faibles :

"Pour une évaluation, soit on a une contrainte externe, une réorganisation, un bénéficiaire client qui nous interpelle sur la qualité de nos prestations, etc. et le changement s'impose, tout le monde y va, on n'a pas le choix. Dans ce cas-là on s'en sort plutôt bien, c'est légitime et tout le monde adhère, puisqu'il y a une nécessité externe... Soit on n'a pas de contrainte externe et on a une démarche d'évaluation... et là c'est plus difficile ; quelle marge de manoeuvre a-t-on dans le cadre de la gestion des ressources humaines, de la gestion des compétences ? Il y a la paix sociale, la pression des Corps, ... les contraintes font que je me demande quelle est la marge de manoeuvre sur les solutions proposées, en interne." (cons. gestion DDE)

Même par rapport à l'externe, il semble **difficile d'engager les agents** sur des démarches qui permettraient **d'anticiper le changement**, avant que les contraintes soient effectives :

"On pourrait se dire « faisons le clair en interne sur certaines choses qui ne vont pas dans notre fonctionnement parce que si un jour les gens desquels on dépend, en particulier les départements, les collectivités locales, viennent mettre le nez dans nos affaires pour savoir comment on fonctionne et que l'on découvre les problèmes que l'on sait, cela va nous poser des difficultés ». Mais cette notion d'anticipation est beaucoup plus difficile à faire passer dans l'esprit des gens que si la contrainte est déjà là. Au niveau de l'encadrement et de la hiérarchie, on peut l'avoir mais c'est dur pour la faire passer dans l'esprit des autres quand la contrainte n'est pas là..." (cons. gestion DDE)

Cette difficulté à s'engager dans des démarches anticipatrices de changement s'explique également, pour un des interlocuteurs, par **"un problème d'explicitation des enjeux"**, par le fait que *"les enjeux externes ne sont pas toujours mis en évidence de façon explicite"*.

Certaines personnes pensent aussi que l'évaluation, et la remise en cause potentielle qu'elle implique, est **plus facile à accepter lorsqu'on est "en haut" de la pyramide hiérarchique**, parce qu'on a **davantage de pouvoir et de marge de manoeuvre pour tirer parti des conséquences** de l'évaluation, on est mieux positionné pour les accepter, car elles ne sont pas forcément menaçantes. Au contraire, étant à l'initiative de l'action évaluée, l'évaluation a un aspect stimulant, on est intéressé par le fait d'avoir un retour sur l'action entreprise. En revanche, plus on est à la base de la structure hiérarchique, moins on a de pouvoir de décision, et on **ne peut que subir les conclusions** d'une évaluation. Celle-ci revêt alors un aspect **angoissant** :

"La perception de l'évaluation n'est pas la même selon où on se trouve, selon comment on se positionne, en tant qu'encadrement ou agent d'exécution. Pour l'agent, il y a l'idée d'angoisse, d'incertitude, de remise en cause de ses pratiques. [À notre niveau] c'est plus rassurant, on lance quelque chose et on veut en voir les résultats. On peut s'appuyer sur des éléments qualitatifs, quantitatifs, qui permettent une réflexion et donnent des arguments pour avancer." (resp. DAC)

Toujours à propos de l'implication des personnels dans les démarches de changement, un débat s'instaure enfin au sein du groupe de DDE sur **la pertinence du principe d'intéressement des agents aux résultats, ou de récompense**. Un directeur estime, à propos du contrat de performance passé dans son département avec l'administration centrale et le Conseil Général sur la qualité des permis de construire, que *"le système a bien marché parce qu'il y avait la légitimité du Conseil Général derrière, et les retours financiers. Si vous atteigniez vos objectifs, il y avait des retours collectifs"*. En effet l'administration centrale ou le Conseil Général peuvent dans certains contrats de performance "récompenser" les résultats positifs par le versement de *"crédits sociaux"*, qui permettront aux services de financer par exemple *"l'achat de matériel"*, *"un voyage au Canada"*, *"des boissons non alcoolisées en subdivisions"*, *"une visite des enfants et des retraités à Disneyland"*, ou encore de *"négocier un contingent d'heures supplémentaires"*. Cet interlocuteur cite également comme intéressante l'expérience menée dans un département d'une convention avec le Conseil Général pour une mise à disposition des services de la DDE, où les résultats par rapport aux objectifs fixés par la convention sont sanctionnés par *"un système de bonus / malus"*, et où le bonus a pu prendre par exemple *"la forme de crédits que la DDE pouvait utiliser en introduisant des gens des quartiers défavorisés sous forme de CES financés par le département"*.

Notre interlocuteur trouve donc finalement que ce système *"d'intéressement financier des gens à un résultat"* est **"intéressant"**, même s'il est *"une usine à gaz à gérer"*, puisqu'il demande *"des critères d'évaluation très précis"*. Dans son expérience, il a pu constater qu'il y avait *"une espèce de motivation pour les agents, même pour les syndicats"*, et que *"les gens étaient quand même satisfaits de voir qu'ils étaient partis d'un point pour arriver à un autre point, qu'il y avait des progrès"*. Pour un autre interlocuteur, ce type d'action est intéressant effectivement en ce qu'il permet de rendre visibles aux yeux des agents les évolutions, et de créer un contre-discours *"au discours national des syndicats [qui affirme] qu'on régresse partout, en moyens et en qualité de services, puisqu'ils lient les deux"*.

Un autre directeur à l'inverse s'oppose à ces arguments, en affirmant que les **effets pervers** de ce type d'intéressement peuvent être plus importants que ses effets positifs, dans la mesure notamment où il est **illusoire de penser que l'on puisse généraliser** ce système dans un contexte marqué plutôt par **les restrictions de la participation des Conseils Généraux** aux affaires de l'État :

"Je ne crois pas du tout à ce genre de retour. Je trouve qu'il y a des effets pervers plus importants, il y en a qui touchent et d'autres qui ne touchent pas. Et je ne crois pas qu'on ait la capacité à faire ça, on n'a quasiment pas de marge de manoeuvre. Et on n'arrivera pas à contractualiser l'ensemble des départements pour qu'il y ait de la manne des Conseils Généraux, au moment où ils cherchent à

baisser leur participation. Je suis très réticent, pas sur le principe d'intéresser les gens, mais par faute de capacité."

À nouveau à cette dernière étape de l'évaluation, celle de ses résultats et des suites qui lui sont données, s'exprime donc **l'ambivalence** de cet objet. D'une part **une évaluation, pour être crédible, doit être suivie d'effets**, ses résultats doivent être signifiés et matérialisés, mais d'autre part les personnes expriment **une forte résistance au changement**, et n'acceptent de remettre en cause leurs pratiques que sous la pression d'une **contrainte externe**.

V. LA DIMENSION SYMBOLIQUE DE L'EVALUATION

La dimension symbolique de l'évaluation a été appréhendée dans les groupes de réflexion par une technique d'animation projective dite "portrait chinois", qui a consisté à demander aux participants dans un premier temps d'associer le plus spontanément possible le terme "évaluation" à un titre de film existant, puis dans un second temps d'élucider cette association (expliquer en quoi ce film évoque l'évaluation).

La production des participants aux différents groupes, la plupart du temps très riche, nous permet de dégager les principales dimensions symboliques de l'évaluation. Celles-ci, nous allons le voir, sont plurielles, mais fortement dominées par un univers de stress, d'angoisse et de manipulation. Seule la dimension élucidation et recherche d'une vérité, qui n'est pas totalement confortable non plus puis qu'elle comporte un aspect de déstabilisation, viendra tempérer cet univers assez "noir" de l'évaluation.

A. L'INVESTISSEMENT ET LE LABEUR, DANS UNE DEMARCHE RISQUEE : *SUPERMAN* VIT UN *VOYAGE AU BOUT DE L'ENFER*

Une première série d'évocations s'organise autour de l'idée de l'investissement nécessaire à la réalisation d'une évaluation, l'idée de labeur, tout en ne sachant pas si l'on va parvenir à ses fins. Dans ce contexte d'incertitude par rapport aux résultats, l'évaluation signifie stress et angoisse.

L'investissement de la personne qui mène l'évaluation, c'est Marathon Man, "c'est la durée, l'endurance, il faut avoir du souffle !". C'est aussi Superman, représenté selon les cas par "le DDE, le commanditaire, le conseiller de gestion, le chef de projet qui doit gérer les conflits", bref "celui qui en vaut deux pour le prix d'un". L'évaluation pour le chef de projet, c'est encore "le labeur" exprimé par Les sept travaux d'Hercule ("qui sont plutôt d'ailleurs Les douze travaux d'Hercule... Comme les budgets ont baissé, il n'y en a plus que sept !"). Quant aux personnes qui devraient être là pour épauler le responsable de l'évaluation, c'est "L'homme invisible, le consultant, le commanditaire, celui qui n'est jamais là quand il faut". Par opposition à cette vie agitée du chef de projet, Cent mille dollars au soleil représentent "la retraite du fonctionnaire".

Cet investissement du chef de projet s'opère **sans aucune garantie quant aux résultats de la démarche entreprise**. C'est une "prise de risque", sans forcément avoir "la capacité d'aboutir". Ainsi l'évaluation est associée à *Sueurs froides*, pour son "côté **stressant**" et parce qu'il y a "la crainte du jugement", à *Psychose*, pour "l'angoisse" qu'elle engendre, ou encore au film *Le salaire de la peur*, avec "l'idée de ne pas savoir si on va arriver au bout". L'évaluation finalement "c'est dangereux", comme l'évoque le titre de film *Dangereusement vôtre*, et le chef de projet peut se retrouver dans *Voyage au bout de l'enfer*, titre associé à l'évaluation parce que "la guerre du Vietnam était une action publique", mais aussi parce qu'"il y a un impact, **on n'en sort pas vierge, pas intact, même si on en survit**". De façon moins dramatique, le chef de projet peut aussi se retrouver dans la situation de *L'arroseur arrosé*, "parce que l'effet pervers, c'est que ça peut nous retomber dessus". L'ensemble de ces risques et de ces incertitudes fait que finalement, l'évaluation, c'est *Mission impossible*.³⁴

B. ENTRE CHIMERE ET VANITE : DE LA GRANDE ILLUSION A AUTANT EN EMPORTE LE VENT

Proche de ce premier univers de l'investissement et du risque liés à l'évaluation, s'articule une seconde dimension autour de l'idée de chimère, du caractère vain des tentatives d'appréhender et de mesurer le réel, et de penser que l'on peut le changer.

L'idée d'une tentative sans cesse ré-engagée, d'une **volonté sincère** de changer les choses qui **n'aboutit jamais** à plus de résultats, est exprimée par le film *Vingt ans après*, qui évoque "les Mousquetaires et le côté «moulin à vent» de Don Quichotte", et aussi "le mythe de Sisyphe", car comme Sisyphe roulant son rocher, dans l'évaluation "sans arrêt on recommence, avec de la bonne volonté mais pas toujours de résultat". Le côté **idéaliste** de Don Quichotte se retrouve dans le film *Pour qui sonne le glas*, avec l'histoire "de quelqu'un qui croit à l'amour". L'idée d'éternel recommencement en vain est contenue quant à elle dans d'autres évocations, notamment dans le film *Le grand bleu*, car pour le participant qui le cite ce titre est associé à l'idée d'opaque et d'insondable. Comme Sisyphe roule sa pierre, les Danaïdes remplissent d'eau leur tonneau sans fond : "*Le grand bleu*,

³⁴ Nous pouvons constater par l'analyse de l'ensemble des évocations de films que cette première dimension symbolique, de l'investissement, du labeur et du risque encouru, est davantage présente dans les citations des conseillers de gestion et des secrétaires généraux de DDE que dans celles des autres groupes. On ne peut pas réellement interpréter ce phénomène, et rapporter les évocations dominantes à la position des interlocuteurs dans l'organisation, car dans ce type d'animation par des techniques "projectives", l'effet de groupe est très important (par exemple les premières évocations peuvent déterminer une dominante, si les citations suivantes se font par association d'idées). Néanmoins, nous avons pu remarquer au cours des groupes que ces participants, et peut-être tout spécialement les conseillers de gestion, sont ceux qui se sentent le plus engagés dans la mise en oeuvre concrète de l'évaluation, et de ce fait ceux qui se trouvent le plus au centre des intérêts contradictoires en jeu.

c'est le contraire de la transparence ; c'est insondable, on ne voit pas le fond ; c'est le tonneau des Danaïdes, on met de l'argent public, on met de l'énergie, on s'investit, et après, c'est «tout ça pour ça», ou Beaucoup de bruit pour rien".

Dans le même sens, l'évaluation c'est aussi L'éternel retour, de par "le sentiment que les mêmes problèmes se posent depuis très longtemps, on n'arrive pas à les résoudre, on les prend avec une autre approche, qui est l'évaluation, avec un scepticisme sur la volonté des décideurs de s'attaquer réellement au problème. [...] Je travaille sur un sujet sur lequel il y a des rapports régulièrement tous les dix ans. Naturellement j'espère que le prochain rapport qu'on produira aura un impact, mais enfin..."

Le côté un peu **fictionnel** de l'évaluation est évoqué également pour une personne par le film Le bonheur est dans le pré, qui raconte l'histoire de "quelqu'un qui est censé retrouver sa première famille, il retrouve une forme de bonheur, une vie de famille qu'il n'avait jamais eue, mais ça a un côté quand même un peu illusoire, au bout d'un moment il se rend bien compte que ce n'est pas ça non plus".

La grande illusion caractérise également cette dimension fictionnelle ou illusoire de l'évaluation. Ce titre évoque "*la chimère, l'alibi, les faux-semblants, le phénomène de mode*", termes qui sont autant de qualificatifs de l'évaluation. La grande illusion exprime un leurre (dans le film l'idée que parce qu'une connivence s'établit entre trois personnes prisonnières au même endroit, cette connivence survivra au contexte, une fois qu'elles seront sorties), qui dans l'évaluation peut se situer à trois niveaux. On peut se leurrer sur la connaissance que l'évaluation permettra d'acquérir : "*La grande illusion, c'est mettre beaucoup de choses sous une évaluation, et se rendre compte qu'on a visé trop loin [...] un peu comme La traversée de Paris* ; on peut se leurrer aussi sur les objectifs initiaux de l'action, et penser que "*l'évaluation va confirmer qu'on ne s'est pas planté*", et "*se rendre compte en définitive qu'on s'est planté*" ; enfin on peut se leurrer sur l'accord susceptible d'exister entre les partenaires dans la mise en oeuvre des conclusions d'une évaluation : "*Quand on crée un comité de pilotage, est-ce qu'on n'arrive pas parfois à des conclusions où tout le monde s'y retrouve, tout le monde est d'accord, mais quand il s'agit de mettre en oeuvre, on voit que personne ne se comprend. C'est peut être ça La grande illusion. On arrive aux mêmes conclusions pendant le temps de l'évaluation, mais leur mise en oeuvre ne veut plus dire la même chose pour chacun*".

Autre film plusieurs fois cité pour exprimer encore l'engagement sans résultat, Il était une fois la révolution. Ici, c'est "*la dérision*" de penser qu'avec l'évaluation on va révolutionner des structures ou des comportements. Le film, "*c'est la déception de quelqu'un qui s'engage à fond, et s'aperçoit qu'il aurait mieux fait de ne pas s'engager*", un

peu comme le chef de projet, qui "*croit toujours qu'il va changer beaucoup de choses et en fait ...*". On rejoint ici la dimension fataliste du film *Les choses de la vie*.³⁵

Enfin la dimension de **vanité qu'il y a à vouloir maîtriser l'environnement**, à penser que son action peut modifier le cours naturel des choses, est exprimée par le film, cité dans plusieurs groupes, ***Autant en emporte le vent***. Ce titre évoque "*l'évaluation comme phénomène impossible ; même s'il y a évaluation, après il y a le retour sur le terrain ; le terrain, ce n'est pas la guerre de sécession, mais on a beau faire des évaluations, on tourne en rond*", et la vanité de croire qu'il pourrait en être autrement : "*c'est la vanité, l'ecclésiaste, la poussière ; c'est le rattachement à la terre aussi : la fin du film, on dit tout cela a peu d'importance, au-delà des vanités, tout recommencera*".

C. DU CONFLIT A LA MANIPULATION : LES REGLEMENTS DE COMPTES A OK CORAL PEUVENT SE FINIR EN ASCENSEUR POUR L'ECHAFAUD

Une troisième dimension symbolique de l'évaluation, la plus présente en général, regroupe les évocations autour du caractère conflictuel, totalitaire, pervers, manipulateur, ou encore hypocrite de l'évaluation.

— L'évaluation comme conflit

Une première figure récurrente dans les représentations est celle de l'évaluation perçue comme une "*bagarre*" et la mise en scène de "*jeux de pouvoir*". Elle est exprimée à deux reprises par le film *Règlements de comptes à OK Coral*, qui évoque "*l'outil pervers, la bagarre, les jeux de pouvoir, ça se tue des deux côtés*", par *Kramer contre Kramer*, qui "*évoque la lutte fratricide... comme **Je t'aime, moi non plus**, c'est la même idée*". *Un homme pour l'éternité* évoque également cette idée de "*lutte entre l'intègre Thomas More par rapport au «véreux» Cromwell*". Le conflit et la bagarre, c'est aussi la remise en cause "*des avantages acquis*", qu'évoque le titre *Permis de tuer*, ou encore la révolte qui peut suivre les conclusions d'une évaluation, comme le suggère le film *Les révoltés du Bounty*. Pour le secrétaire général qui cite ce titre, "*Les révoltés du Bounty c'est nous ! C'est l'idée de révolte, les agents peuvent avoir des réactions assez violentes suite à une évaluation qui est mal ressentie*". À l'extrême du caractère conflictuel de l'évaluation se situe le film *Apocalypse Now*, qui évoque "*la destruction, l'horreur intégrale*". Le conflit, ou l'incommunicabilité, peuvent prendre place aussi entre l'administration et l'utilisateur. Ainsi *Beaucoup de bruit pour rien* évoque "*une parfaite incommunicabilité entre deux êtres qui jouent au je t'aime moi non plus. C'est **Je t'aime moi non plus** entre le fonctionnaire et le citoyen*". L'ensemble de ces conflits évoque ceux qui sont mis en scène dans *Un air de*

³⁵ Cité aussi, par rapport au Ministère, "*pour la sécurité routière !*".

famille, où "la famille éclate", ce qui renvoie à la question "la famille Équipement a-t-elle encore un sens ?" À l'opposé, Nous nous sommes tant aimés évoque une ambiance d'"avant l'évaluation", tout comme La Dolce Vita "c'est la DDE avant la décentralisation, l'âge d'or, le bon temps".

— L'évaluation comme inquisition

Un second registre d'évocations place l'évaluation dans l'univers d'un **bureaucratisme déshumanisé et totalitaire**, tel qu'il est mis en scène dans Brazil par exemple : "C'est l'absence d'humanité, une société très bureaucratique, c'est la dérive possible d'un outil qui ne serait que bureaucratique et totalitaire et qui se déconnecterait d'un souci du quotidien", ou dans Soleil rouge : "C'est le totalitarisme bureaucratique, c'est l'histoire d'un colonel de l'Armée Rouge pendant la guerre civile, un apparatchik qui arrivera au bout de ses illusions, pendant la révolution de 1917". Proche de cette image de totalitarisme, l'évaluation évoque aussi une démarche **inquisitoriale**, qui accule les gens à s'exprimer, comme en témoignent des titres tels que Le procès, pour "le côté un peu inquisition de l'évaluation", ou L'aveu : "L'interviewé il faut qu'il crache ; on ne change bien que sous la contrainte !".

Il y a ainsi une dimension "flicage" dans l'évaluation : "L'évaluation, c'est l'œil de **Moscou**. C'est le truc hyper pervers, hyper sophistiqué, qui permet à deux ou trois mecs bien identifiés de savoir ce qu'ils n'auraient pas pu savoir. C'est l'enquête flicage, moins on en dit meilleur c'est. On s'en tirera d'autant mieux qu'on en dira le moins possible".

Dans une version plus "soft" du dévoilement de son intimité, c'est "l'aspect un peu **psychanalytique** des démarches d'évaluation" évoqué à travers le film Sexe, mensonges et vidéo, qui renvoie à l'idée de "faire parler les gens sur ce qu'ils ont de plus intime, les enregistrer, et montrer que ça mène forcément à des remises en question". C'est aussi Histoire d'O, dans le sens où "évaluer, c'est se déshabiller aussi !".³⁶

— L'évaluation comme hypocrisie

Dans un troisième registre d'évocations, plusieurs films expriment le caractère hypocrite de l'évaluation, le fait que ses finalités sont souvent autres que celles qu'on affiche ou qu'on avoue. Il y a un **aspect maffieux** dans l'évaluation. Ainsi l'évaluation c'est "l'hypocrisie" des titres comme Tout le monde dit «I love you» ou Tout le monde il est beau, tout le monde il est gentil. Mais en réalité, ce serait plutôt Le clan des siciliens, "dans la façon de piloter des évaluations avec un comité qui est toujours le même", ou encore Les affranchis, qui évoque "le problème de mafia et de corruption", et le fait qu'"on a tout compris une

³⁶ Histoire d'O qui évoque à son tour Histoire d'eau, "l'eau et l'assainissement !"

fois qu'on l'a fait". C'est encore "le comité de direction réuni autour d'une table" comme Les sept mercenaires, avec "le consultant ou le conseiller de gestion" dans le rôle du "pseudo-neutre, mercenaire ou samourai", un peu aussi "comme dans Le Bon, la Brute et le Truand". La crise évoque aussi une **finalité cachée de réduire les effectifs**, avec l'image "du chômeur qui s'est fait virer et qui ne le dit à personne". L'idée d'**hypocrisie** est reprise par une personne au travers du film Certains l'aiment chaud, où l'histoire des deux hommes qui se travestissent pour suivre la troupe de jeunes femmes musiciennes évoque "l'habillage de l'évaluation par rapport aux finalités, l'objectif de l'évaluation par rapport à ceux qui sont évalués : il y a des finalités avouables, et d'autres qui ne le sont pas". Cette image du travesti renvoie aussi à l'image "de l'enquêteur qui se déguise pour aller enquêter". L'idée d'un **déguisement** pour aborder les interviewés, de façon à ne pas les effrayer voire à les duper, est reprise dans un autre groupe, avec le film Mask, film "d'animation et de trucages", où l'acteur "très expressif se déguise et s'adapte", avec "un côté transgénique", tout comme "il faut s'adapter à la population pour pouvoir faire les interviews".

— L'évaluation comme manipulation

Enfin dans cette dimension une dernière figure récurrente est celle de **la manipulation**. La manipulation s'entend essentiellement dans les évocations des participants comme la **manipulation des personnes**, des agents du Ministère. Tout d'abord "le piège de la transparence" que constitue l'évaluation conduit une personne à l'associer avec le film Le piège de Cristal, dans lequel "des terroristes dans une tour prennent des otages ... (heureusement, Bruce Willis arrive)". L'évaluation, c'est aussi Une étrange affaire, l'histoire d'un "type qui arrive pour prendre en main une entreprise en train de se casser la figure, et qui manipule tout l'encadrement". Le film laisse une impression de malaise, par l'idée de l'évaluation au service d'une manipulation machiavélique : "C'est un film assez redoutable d'ailleurs, car l'homme arrive à faire divorcer un type de sa femme, c'est le leader charismatique, c'est assez atroce. C'est un peu un management manipulateur par rapport à ce que pourrait être une démarche d'évaluation mal comprise". Toujours comme démarche manipulatrice, l'évaluation évoque Les liaisons dangereuses, c'est-à-dire "l'utilisation par un tiers d'une relation, par personnes interposées... une histoire de stratégie latérale, prendre d'autres chemins pour arriver..."

Dans le même sens, l'évaluation c'est Pour qui sonne le glas, ou encore Portier de nuit, dans lequel "la manipulation et le rapport dominant / dominé entre une femme juive dans un camp d'extermination, et l'officier dans ce camp, c'est vraiment... berk".

Plus radicalement encore, l'évaluation renvoie au titre cité deux fois Ascenseur pour l'échafaud, avec "l'esprit casse gueule : on raccourcit dans un échafaud, on réduit les effectifs ; c'est l'idée qu'on monte toujours d'un étage, on va ajouter quelques couches, et

en haut...". Dans ce même registre assez mortifère, l'évaluation évoque aussi, également cité dans deux groupes, le film *On achève bien les chevaux*, avec l'idée qu'**on traite les humains comme des bêtes** jusqu'à ce qu'ils en meurent : "*On achève bien les chevaux, c'est la façon douce de se débarrasser des gens. C'est une façon de faire danser les secrétaires généraux ! C'est l'histoire d'un concours de danse, ce sont les derniers qui sont sur la piste qui gagnent. Le titre signifie qu'on traite des humains comme des bêtes, ils sont obligés de concourir comme des bêtes pour gagner leur vie. Ils se tuent à la tâche de façon dégradante*". Dans l'autre groupe, le participant associe ce titre au fait que "*beaucoup de gens sont passionnés par leur boulot, parce qu'ils ont le sens du service public, et on jette les gens comme des kleenex*".

La **manipulation** n'est pas seulement celle des personnes, même si c'est celle qui est la plus prégnante dans les évocations, mais aussi celle **des résultats, des reconstitutions**. Le film *Le silence des agneaux* évoque, par association avec l'histoire "*de cette enquêtrice qui a un souvenir assez traumatisant d'enfant sur le cri des agneaux qu'on mène à l'abattoir, et du psychopathe anthropophage qui lui dit qu'un jour il va falloir qu'elle fasse taire ces agneaux*", le fait que les résultats de l'évaluation doivent "*peut-être aussi faire taire certaines critiques*". Dans le même sens, le film *Platoon* suscite un malaise chez la personne qui le cite, dans la mesure où le réalisateur Oliver Stone "*est un grand manipulateur*", et que sous prétexte de "*raconter la guerre du Vietnam telle qu'elle s'est réellement passée*", il raconte en fait "*sa guerre du Vietnam à lui, et comment il justifie ce qu'il a pu faire après*". Il y a donc un aspect "**reconstruction de la réalité**", où il est difficile de discerner ce qui serait de l'ordre d'une reconstitution historique réelle, et ce qui est de l'ordre de l'opinion. Cette image est effectivement une belle métaphore de l'évaluation et de sa volonté d'objectivité dans la reconstitution des faits, volonté qui est forcément en partie fantasmatique.

D. LE COUT DE L'EVALUATION : MOI Y'EN A VOULOIR DES SOUS ET LA TOUR INFERNALE

Un quatrième ensemble d'évocations s'articule autour de la mise en oeuvre de l'évaluation, pour exprimer son caractère complexe voire confus, lourd et peu enthousiasmant, et pas toujours maîtrisé.

La **complexité** est exprimée par "*les films de type Godard, la Nouvelle Vague, en noir et blanc*", qui sont "*quelque chose de très intellectuel, un peu culturel, et pas forcément accessible*". Ce type de films rappelle à un de nos interlocuteurs "*la journée du séminaire sur l'évaluation auquel [il a] participé [où] vous voyez un parterre de chercheurs qui vous parlent de l'évaluation, [...] c'est totalement ésotérique*".

À cette idée de complexité s'ajoute celle **d'excitation qui provoque une certaine confusion**, avec le film La cage aux folles qui évoque "l'excitation permanente" et le fait que "ça part dans tous les sens", avec l'image du "bazar", lieu où "on trouve des choses bien et des choses pas trop bien", ou encore La belle histoire qui évoque "un enchevêtrement continu de choses qui se perpétuent à elles-mêmes". Dans le même sens, La grande vadrouille renvoie à l'image "de conclusions qui partent dans tous les sens parce qu'on veut faire plaisir à tout le monde, et quand on veut mettre ça un peu en cohérence, c'est complètement foutu".

L'évaluation, c'est aussi la "**longueur**" du film Le patient anglais (qui partage également avec l'évaluation le fait "d'être à la mode") et la **lourdeur des moyens financiers** mis en oeuvre eu égard aux résultats obtenus, comme l'exprime le titre Tout ça pour ça, c'est-à-dire "le coût de l'opération, tout l'investissement qu'on peut donner pour évaluer, tout cet argent public mis en oeuvre, et pour ce résultat qui paraît faible". Le coût c'est notamment Le sucre, qui évoque "le beurre des consultants".

La recherche de financements est quant à elle symbolisée par La tour infernale, la Tour Pascal siège de la DPS où l'on va défendre son dossier, parce que l'évaluation, c'est aussi Moi y'en a vouloir des sous ! Le fait que ce soit deux femmes qui se soient succédées à la Mission Évaluation et Prospective conduit également à associer l'évaluation à Histoire de femmes. La tour infernale pour sa part renvoie aussi au caractère infernal des services centraux qui harcèlent les services déconcentrés sans apporter beaucoup de contreparties : "La tour infernale c'est ici, il y a le feu dans la maison, ils sont infernaux ici. Quand on y vit c'est un rythme infernal, et en même temps ils sont infernaux avec les services déconcentrés : ils les sollicitent tout le temps, avec trente six services qui sont persuadés de leur légitimité. Et chaque fois qu'on leur pose une question précise et concrète qui demanderait une position un peu élevée, ils disent «ça c'est local, démerdez-vous» ; il y a des échanges, mais toujours dans le même sens".

Corollaire de la complexité et de la longueur de l'évaluation, l'idée d'un "**processus non contrôlé**", d'une "absence de maîtrise" est également exprimée, à travers le film Le syndrome chinois, qui raconte l'histoire "d'une centrale nucléaire qui s'emballe, et le truc est tellement lourd qu'il s'enfonce dans la terre et qu'il ressort en Chine...". L'absence de maîtrise ou de contrôle, c'est aussi quand le chef de projet se retrouve avec sur les bras une démarche à terminer alors qu'il n'a plus le soutien de sa hiérarchie ; il est alors dans Voyage au bout de l'enfer, "quand l'équipe de direction a changé et qu'il faut finir l'évaluation, ... quand on ne peut pas rendre l'argent à la DPS".

La lourdeur ou la complexité de l'évaluation peuvent résider enfin dans **la difficulté à mobiliser les personnes autour de la démarche**. Ainsi le "noir et blanc" des films de la Nouvelle Vague évoque l'absence de joie, le caractère "morne, atone et sans relief" de l'évaluation. Les "gens ne se sentent pas toujours concernés" par une évaluation, certains "ne rentrent pas dans le truc". C'est ce qu'exprime le titre du film Lou n'a pas dit non avec

l'idée que dans une démarche d'évaluation, personne "ne dit non mais ce n'est pas une adhésion, il n'y a pas d'élan".

E. L'ANALYSE DE LA REALITE : *PEDALE DOUCE* DANS LA RECHERCHE DE LA VERITE

Un dernier ensemble d'évocations s'organise autour de l'univers d'analyse et d'élucidation de l'évaluation.

Tout d'abord, l'évaluation suggère "une **ambiance de découverte**". Elle peut être directement associée au film *La vérité*, dans le sens où "l'évaluation doit déboucher sur une vérité, c'est ce qu'on recherche". Plus modestement, l'évaluation évoque aussi *Quai des brumes*, car elle est engagée "pour sortir des brumes, sortir du flou". Pour cela, la démarche consiste à reconstituer avec un souci d'objectivité la réalité de ce qui s'est passé, comme dans *JFK* : "C'est l'aspect recherche historique, on fouille dans les documents, on recherche ce qui s'est passé. C'est la reconstitution historique au moment de l'assassinat de Kennedy, à partir des documents communiqués au public. Une recherche historique, l'analyse des documents, c'est ce qu'on fait finalement au départ d'une évaluation".

L'évaluation, c'est donc **l'analyse la plus rigoureuse possible de la réalité**, telle qu'elle peut être évoquée par exemple par les *films de Chabrol*, qui sont "des analyses froides, rigoureuses, lucides, très professionnelles ; il n'y a pas de sentiments dans Chabrol, il ne prend pas partie". Dans le même esprit, l'évaluation renvoie à l'aspect **dissection des comportements** tel qu'il est mis en scène dans *Mon oncle d'Amérique*, c'est-à-dire qu'"on va examiner, passer au crible l'organisation, les processus, les relations entre les gens", comme dans le film "on analyse le comportement d'individus qui se trouvent dans des situations de bouleversement dans leur vie, le mode de réaction de chacun au stress, à l'agression, etc., de façon tout à fait expérimentale", avec parallèlement des images sur le comportement des rats commentées par le Pr Laborit. Dans le même registre, l'évaluation évoque encore "l'enquête policière" avec le film *Les cadavres ne portent pas de costards*. Ce film est associé à l'évaluation également par le fait qu'il "est construit par une succession d'extraits de films noirs des années cinquante, avec des découpages", tout comme dans l'évaluation "on prend un bout de ceci, de cela, on mélange les outils". D'autres évocations ajoutent encore à cette dimension analytique de l'évaluation l'idée que cette quête est un **processus laborieux et délicat**, du fait de la **complexité du contexte**, avec un film comme *La liste Schindler*, "pour la difficulté d'appréhender et d'apprécier l'impact d'une action isolée dans un contexte complexe", des "films comme *Fellini*, qui montrent la difficulté de saisir le réel", ou encore les *films d'Eric Rohmer*, qui sont "de l'analytique du quotidien, à la fois regarder des choses très simples et remarquer

finalement qu'elles sont très compliquées, qu'il faut travailler le quotidien pour découvrir, c'est lent, c'est répétitif".

L'élucidation, la recherche de la vérité, peut apporter une certaine satisfaction à celui qui l'entreprend, dans la mesure où elle vise une amélioration de la situation. Ainsi l'évaluation, *"pour celui qui est convaincu"*, c'est Le bonheur est dans le pré, parce qu'elle *"peut apporter une amélioration, et donc un peu de bonheur"*. Mais ça peut être aussi Le bonheur est dans l'après !

L'analyse de la réalité, l'élucidation des faits, nécessitent la *"mobilisation"* des personnes, leur **coopération**. C'est en ce sens que l'évaluation évoque les films de Klapish Chacun son cherche son chat ou Un air de famille, parce que *"chacun est obligé d'[y] apporter sa pierre, sinon, il n'y a pas évaluation ; la réussite de l'évaluation est à la hauteur de ce que chacun y met"*, tout comme dans les histoires mises en scène dans ces deux films : *"Un air de famille ils s'en sortent à peu près parce que chacun y a apporté une petite pierre dans la soirée au restaurant. Chacun cherche son chat, c'est pareil, dans le quartier chacun a essayé de faire quelque chose"*. L'association avec le film Le huitième jour signifie quant à elle que cette occasion donnée par l'évaluation aux personnes de se rencontrer et de se confronter est **enrichissante** : *"C'est quelqu'un qui prend conscience qu'il y en a d'autres qui ne sont pas comme lui. Dans l'évaluation on est obligé de travailler avec d'autres, et on apprend à connaître les contraintes des autres, l'évaluation force à connaître mieux l'autre, c'est la prise en compte de la différence"*.

L'évaluation, dans sa dimension d'analyse qui vise à éclaircir une réalité, conduit également à *"faire parler"* les personnes. Nous avons déjà abordé cette dimension, mais dans sa connotation négative d'inquisition. Ici, avec l'association au film Les enfants du silence, l'idée d'**amener les gens à s'exprimer** est connotée de façon plutôt positive : *"Dans une école d'enfants sourds-muets, on essaie de les faire parler, s'exprimer ; et l'objet de l'évaluation, c'est aller chercher de l'information que sinon on n'aurait jamais, dans l'activité quotidienne on ne l'a pas, donc c'est faire parler ceux qui se taisent habituellement"*.

Toutefois, cette confrontation des personnes et des points de vue, et cette dissection de la réalité des faits et des comportements, si elles sont connotées positivement parce qu'elles ont pour objectif de parvenir à une meilleure connaissance et compréhension des choses, ne vont pas sans engendrer **une déstabilisation des personnes et des habitudes**. C'est ce qu'exprime des titres comme Retour vers le futur, qui évoque *"l'aventure de quelqu'un qui vit une expérience, il vit la vie telle qu'elle va être dans un certain nombre d'années, et qui est complètement déstabilisé, il ne sait plus s'il est dans la réalité, dans sa vie à lui, ou dans le futur"*, ou encore Rencontre du troisième type : *"C'est la peur de voir quelque chose de différent, et aussi de rencontrer des gens qui ne parlent pas du tout comme vous,*

il y a une appréhension". Cet aspect de "décalage culturel qui peut exister dans l'évaluation, plutôt positif", est aussi présent dans l'association avec le film La vie est un long fleuve tranquille, avec l'idée que "l'évaluation pourrait remettre en cause cette tranquillité".

Cette tension entre une immobilité "tranquillisante", condition d'une certaine sérénité mais qui peut mener aussi à une stérilité, et une nécessité de bouger, d'évoluer, de se confronter aux autres, mais qui est déstabilisante, est enfin exprimée à travers le titre du film Pédale douce, où "*«pédale» évoque pédale d'accélérateur, par rapport aux notions de progrès et d'avancée, et «douce», parce c'est aussi «allons-y mollo, regardons bien autour pour avancer»*". Elle se retrouve aussi dans l'évocation du film Un, deux, trois, Soleil, dans lequel le jeu "*qui consiste à taper contre un mur «Un, deux, trois, Soleil» et à se retourner*" (avec des gens qui doivent venir taper contre le mur, mais être immobiles au moment où la personne se retourne sinon ils ont perdu) évoque "*ce mélange entre mouvements et immobilité*". Cette évocation est une belle métaphore, en quelque sorte inversée, de l'évaluation : l'évaluation vise au changement, au mouvement, alors que le gain premier des personnes est plutôt de rester immobiles, de ne pas changer leurs habitudes ; dans le jeu à l'inverse le gain pour les joueurs est de bouger, pour atteindre le mur, mais il ne faut pas qu'ils le montrent sous peine de perdre.

VI. CONCLUSION : LA PERCEPTION DES RAPPORTS ENTRE ADMINISTRATION CENTRALE ET SERVICES DECONCENTRES AUTOUR DE L'ÉVALUATION, ET L'AVENIR DE LA DÉMARCHE

Nous allons conclure ce rapport par l'analyse de l'évaluation pensée à l'articulation du rapport entre administration centrale et services déconcentrés. Nous analyserons tout d'abord la perception de nos interlocuteurs membres de l'administration centrale sur ce qu'ils imaginent que les DDE pensent de leurs actions d'évaluations. Ensuite, nous prendrons le point de vue des services déconcentrés, pour étudier leurs perceptions de ce que peut être l'apport méthodologique de la centrale pour les aider à conduire des évaluations. Nous concluons enfin sur l'avenir que l'ensemble des participants prête aux démarches d'évaluation au ministère de l'Équipement.

A. LA PERCEPTION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DE L'INTERET DES DEMARCHES QU'ELLE MENE POUR LES SERVICES DECONCENTRES

Les différentes directions de l'administration centrale réalisent un certain nombre d'évaluations, à partir d'informations qu'elles demandent aux services déconcentrés de leur transmettre. Ces évaluations, destinées avant tout à orienter l'action de l'administration centrale, sont pensées néanmoins pour avoir un impact et un intérêt pour les services.

Dans les réponses des participants à la question de savoir "quelle peut être la perception des services déconcentrés des évaluations menées par l'administration centrale", nous pouvons repérer qu'ils attribuent aux services déconcentrés des perceptions différentes selon que l'on parle du retour "direct" des résultats d'une évaluation, du retour "indirect" sous la forme d'une évolution des actions ou des orientations de l'administration centrale, ou encore des expériences plus qualitatives dans lesquelles quelques DDE sont davantage engagées.

1. Un retour "direct" des résultats des évaluations peu fréquent

De l'avis de plusieurs participants de l'administration centrale, **les services déconcentrés ne doivent pas forcément percevoir l'intérêt des informations qu'ils fournissent aux services centraux**, dans la mesure où d'une part ils sont "*très sollicités de tous les services*", et d'autre part ils n'ont que peu de retour direct à partir de ces

informations. Il est ainsi probable que les services déconcentrés "se posent la question de «qu'est-ce qu'ils en font ?»", et que "leur perception de l'évaluation [soit] «ils engrangent des statistiques»". Une personne dit même garder le souvenir, du temps où elle était en poste en DDE, d'une **méfiance** des services envers les évaluations "sur les outils et les procédures" : "on s'en méfie, on est très prudent, on fait très attention à ce qu'on dit quand on est interrogé, et on est très vigilant sur l'utilisation du résultat". C'est pourquoi, aujourd'hui en poste en administration centrale, cette personne pense qu'il y a "une nécessité de savoir communiquer sur les sites, [...] et] de mettre en valeur tout ce qu'on fait qui est lié à l'évaluation".

Plusieurs de nos interlocuteurs en centrale estiment effectivement que l'administration centrale, dans les enquêtes qu'elle mène, **ne soigne en général pas suffisamment son retour** auprès des services déconcentrés. Les directions ne semblent pas toujours avoir le souci de leur retourner des résultats :

"Je n'ai pas souvenir d'avoir jamais vu en service déconcentré, dans tous les postes que j'ai occupés, revenir des résultats d'une évaluation. On a eu X évaluations, je n'ai jamais vu un retour." (resp. DPS)

Lorsqu'elles s'en préoccupent néanmoins, c'est souvent tardivement, et elles ne prêtent pas beaucoup d'attention au fait de savoir **où réellement les résultats vont arriver**, de façon à maximiser les chances qu'ils atteignent en interne les personnes concernées :

"Quand on a fait une évaluation sur des supports [de communication] qui impliquaient les services déconcentrés, après on a toujours fait des retours, sachant qu'on ne sait pas où ça arrive vraiment, ça part dans un circuit." (resp. DAC)

"En centrale d'une manière générale, on ne soigne pas assez notre retour. On se débarrasse éventuellement du retour en disant on va envoyer ça dans la DDE, ça atterrit chez le directeur, et là ça dépend du directeur en interne. On n'accompagne pas assez le retour, on ne s'assure pas de sa diffusion, on ne va pas mettre des clubs, etc." (resp. DAC)

D'après un de nos interlocuteurs de la DPS, l'administration centrale devrait ainsi être **plus "transparente"** dans l'utilisation qu'elle fait des informations obtenues auprès des services déconcentrés :

"On a toujours les moyens de montrer ce que l'on fait. Par exemple avec ISOAR, qui a été un produit conquis [par les services déconcentrés], aujourd'hui on

arrive à l'utiliser de façon transparente parce qu'on leur a montré ce qu'on faisait avec. Il me semble que le maître mot, c'est qu'il faut qu'on soit transparent. Il n'y a rien de pire pour un service déconcentré que d'être consulté, sondé, et de se dire «qu'est-ce qu'ils en font ?»." (resp. DPS)

Sur cet exemple, la diffusion des traitements effectués sur les données recueillies sur ISOAR a en outre l'intérêt, selon notre interlocuteur, de permettre aux DDE **de se comparer** ; les services déconcentrés pouvant "*souffrir d'isolement*", "*ça les intéresse de voir comment ils sont servis par rapport aux autres*".

Une autre personne réagit toutefois à la remarque sur la transparence, en notant que celle-ci "*n'est pourtant pas la caractéristique première des services centraux*". En effet nous retrouvons ici la **contrainte de la diffusion**, non seulement en termes matériels et logistiques, mais surtout en termes de **valeur de l'écrit dans des contextes où chacun peut avoir intérêt à garder un certain flou**. La contrainte qui pèse sur le commanditaire de l'évaluation au niveau central est de rendre les résultats visibles, sans qu'il ait "droit" pour autant à utiliser tous les signes de la visibilité, l'écrit apparaissant spécifiquement à manier avec précaution :

"Il y a aussi le fait qu'on ne tient pas à écrire les choses. Moins on écrit, mieux on se porte ; on préfère le message oral. Dans l'écrit chaque mot est pesé, chaque mot est sensible. [...] C'est le poids des mots de ce qui vient de la centrale. Si on ne pèse pas le poids des mots, ça vous revient comme un boomerang." (resp. DPS)

2. Une perception plus réelle des retours secondaires

Si les services déconcentrés n'ont pas de retour direct de résultats des évaluations, sous forme de "*retour papier*" par exemple, nos interlocuteurs en centrale estiment qu'ils en perçoivent un **retour secondaire**, à travers **les actions, procédures ou décisions que l'administration centrale met en place suite à ces évaluations** :

"Les services n'ont pas de retour «papier», mais en revanche ils voient concrètement des retours, soit sur la formation, soit sur des outils qui ont été mis en place, soit sur des procédures maîtrise d'ouvrage locale, etc. Donc tout dépend ce qu'on attend comme retour." (resp. DPS)

Les services perçoivent donc des effets, à travers l'évolution des actions de la centrale, même s'ils n'associent pas ces effets directement aux évaluations :

"Je crois qu'il y a une vraie appréciation sur les effets suite aux évaluations, peut-être pas associés à l'évaluation en elle-même, mais X mois ou années après, on voit arriver quelque chose qui a changé, qui a évolué, donc l'administration centrale a fait quelque chose, a évolué. Est-ce qu'on l'impute à l'évaluation, je ne sais pas. Je pense que la perception qu'on a en service déconcentré est plus liée aux pratiques mêmes qui sont conduites localement par les services. Je pense que l'évaluation qui est menée loin là bas, elle est plus associée à de la procédure, à du process, qu'à une finalité..." (resp. DAC)

Notons toutefois que ces effets secondaires, sous forme d'une réorientation de la politique de la centrale par exemple, **ne vont pas forcément dans le sens de l'intérêt** de tous les services. Un participant prend ainsi l'exemple de CORAIL +, pour illustrer le fait que les décisions prises suite à une évaluation peuvent parfois mettre certains services dans l'embarras. Dans cet exemple, les DDE qui ont suivi les orientations initiales de la centrale se trouvent en effet privées ensuite de son soutien pour légitimer leur action en interne :

"Les services peuvent être déçus ou mis en difficulté par les suites retenues à partir du rapport d'évaluation. Je pense à CORAIL, lorsqu'on estime que CORAIL est pertinent dans le domaine routier, mais qu'en revanche il ne faut pas pousser pour les services du siège, ça a mis certains services en difficulté. Les services qui avaient fait «pour faire bons élèves», mais qui au fond n'en faisaient rien de particulier ont pu être embêtés. C'est pour leur crédibilité ; ils se sentent abandonnés par la centrale alors qu'ils ont des difficultés à l'intérieur avec leurs troupes." (resp. DPS)

3. La participation des DDE dans des expériences plus approfondies : entre "scepticisme bienveillant" et "a priori positif"

Lorsque les participants font référence à des démarches d'évaluation menées par la centrale dans lesquelles les services déconcentrés sont plus fortement impliqués, leurs sentiments quant aux perceptions des services diffèrent suivant les interlocuteurs, et surtout finalement suivant les groupes, le groupe réunissant spécifiquement des personnes de DPS apparaissant plus "optimiste" que l'autre. Ainsi, dans ce dernier groupe, les participants des différentes directions ont tendance à estimer que les évaluations réalisées par l'administration centrale *"ne sont pas vraiment une priorité pour les DDE en ce moment"*, qui sont peut-être davantage impliquées dans les évaluations au niveau régional ou du département, dans lesquelles *"elles sont plus acteurs"*. Dans son expérience d'évaluation de la qualité d'usage des écoles maternelles et primaires, réalisée avec quatre DDE, notre interlocuteur a pu par exemple constater que *"les DDE ont une **attention***

bienveillante, mais on sent bien qu'elles n'y croient que très moyennement". D'autres participants parleraient plutôt de *"scepticisme bienveillant"*.

Le groupe réunissant des personnes de la DPS a une vision plus optimiste, estimant que les DDE impliquées dans les évaluations menées par l'administration centrale ont plutôt *"un a priori positif sur les démarches"* de cette dernière, sans quoi d'ailleurs elles refuseraient d'y participer. Les services *"sont contents qu'on vienne les voir pour leur demander leur avis et la façon dont ils réagissent"*, même si parfois, ils peuvent *"être déçus des suites"*. Une personne explique également qu'il peut être de l'intérêt d'une DDE de participer à une évaluation, pour **faire connaître ce qu'elle réalise** au niveau départemental, et éventuellement être soutenue ensuite dans son action par l'administration centrale :

"On a fait une évaluation sur l'impact de l'informatisation et sur les liaisons entre utilisation de l'informatique et organisation. Évidemment, certains services ont été choisis parce qu'ils avaient fait quelque chose de particulier, il y avait cinq ou six domaines d'activités, tout le monde n'ayant pas avancé sur tous les domaines au même point, certains ont travaillé sur les SIG, d'autres sur de l'informatisation des subdivisions autour de l'ADS, etc, il y a une forme d'expérimentation menée dans ces services. Et la fin de l'évaluation, c'est «on va faire des expérimentations», qui vont certainement se passer dans les DDE en question, celles qui avaient déjà commencé, parce qu'elles sont suffisamment avancées pour que ça se passe dans les délais raisonnables (s'il faut attendre que la culture informatique se mettent en place dans la DDE, ça entraîne des temps qui sont en dehors des temps des gens qui travaillent ici). Donc parfois la participation des services déconcentrés dans une évaluation, c'est peut-être un moyen de faire connaître ce qu'ils font en espérant des suites." (resp. DPS)

Un participant déclare avoir constaté, d'une manière plus générale, un effet bien connu en sociologie et appelé effet de **"good will"** — de "bonne volonté" —, c'est-à-dire qui résulte du fait que l'interviewé répond de la façon qu'il estime être celle qui fera plaisir à son interlocuteur :

"Ce que j'ai vérifié dans une enquête il n'y a pas longtemps, c'est le désir des évalués de faire plaisir à l'évaluateur. Un collègue a fait une enquête sur la manière dont l'habitat est perçu en subdivisions. Les résultats m'ont un peu inquiété, j'ai décidé de quand même les «affiner» par une autre filière, et il y a un sacré écart. Ce collègue avait été missionné comme le représentant de la DHC, et

on a cherché à lui faire plaisir : il fallait montrer que «mais si mais si, en subdi c'est une chose dont on s'occupe beaucoup» !" (resp. DPS)

À l'évocation de cet exemple, certains craignent que *"ce biais [lié au phénomène de «bonne volonté»] existe assez fréquemment"*, dans la mesure où la DPS intervient sur quelques domaines stratégiques pour les services, et *"notamment les carrières des agents"* : *"Pour un chef de service, il vaut mieux dire qu'on est bon, et montrer qu'on a fait des choses"*.

Un participant conclue toutefois qu'il est compréhensible, lorsque l'administration centrale constitue un comité de pilotage pour une évaluation et si elle veut que cette instance *"fonctionne"*, qu'elle choisisse des représentants de services déconcentrés *"qui ne soient pas totalement opposés au projet"*, et il estime que *"le biais"* qui peut en résulter *"ne condamne pas les travaux qui sont menés"*. En effet, l'administration centrale, même si elle choisit *"des gens bons élèves"*, va aussi choisir *"des gens qui bien sûr vont être contents de travailler avec la DPS, mais aussi qui vont être capables de s'exprimer"*. Notre interlocuteur estime finalement que de la même façon que lui-même et les personnes présentes participent au groupe en train de se dérouler et à la démarche qui fait l'objet de ce rapport, des personnes des services déconcentrés sont aussi capables de participer *"tout à fait spontanément"*, parce qu'elles ont des choses à dire, qu'elles *"y croient"* et qu'elles ont *"vraiment envie que ça progresse"*.

B. LA PERCEPTION DES SERVICES DECONCENTRES DU SOUTIEN METHODOLOGIQUE DE LA CENTRALE : LA DIFFICULTE DE L'ADAPTATION DES METHODES AU TERRAIN

Certains services au sein de l'administration centrale, et notamment la Mission Évaluation et Prospective de la DPS, apportent un soutien méthodologique et financier aux services déconcentrés pour qu'ils développent des démarches d'évaluation. Les participants des DDE se sont à différentes occasions exprimés sur l'intérêt de cet apport, et notamment sur celui du "guide méthodologique" diffusé par la MEP en début d'année.

Les participants des DDE, nous l'avons déjà souligné, mènent dans la pratique de nombreuses démarches, mais qui s'assimilent plus à des "diagnostics", des "démarches qualité", des "contrats de performance" qu'à des démarches d'évaluation *"telles qu'elles sont décrites dans le guide"*. Néanmoins, ils rencontrent **un certain nombre de difficultés méthodologiques dans la mise en oeuvre de leurs actions.**

Une première difficulté évoquée est relative au **décalage qui peut exister entre les actions telles qu'elles sont présentées dans le guide des démarches d'évaluation, et**

celles que sont susceptibles d'engager les personnes dans les services. Ainsi, certains conseillers de gestion perçoivent les actions présentées dans le guide comme étant longues et lourdes, avec peu d'exemples pour les illustrer. Telles qu'elles sont décrites, ils les envisagent comme assez décourageantes *a priori*, alors qu'eux-mêmes vont intervenir sur les domaines **plus restreints** et des **temps plus courts** :

"Quand on parle d'évaluation [dans le guide], on pense plus évaluation de politiques publiques, des choses très générales, un peu «usine à gaz», alors cela discrédite l'évaluation, la façon dont c'est présenté. Il y a la démarche, la déontologie de l'évaluation qui est intéressante mais il y a peu d'exemples concrets derrière. Ce qui discrédite les démarches d'évaluation telles qu'elles sont pensées, c'est leur durée : c'est trop long, trop lourd avec peu de résultats concrets, alors que nous travaille sur du court terme, trois ou six mois, et sur du ponctuel... Là on a l'impression d'avoir une usine à gaz... mais remarquez le guide nous rend service : celui qui le lit ne va pas lancer une démarche d'évaluation, il va y penser à deux fois !" (cons. gestion DDE)

Une deuxième difficulté soulevée est celle de **l'articulation entre les méthodes et procédures telles qu'elles peuvent être décrites dans le guide** ou telles qu'elles sont "portées" par la Mission Évaluation et Prospective **et la réalité du "terrain" à évaluer.**

L'intérêt d'un apport extérieur, par exemple celui de la MEP, semble être double : d'une part c'est un apport de méthode et de rigueur, qui aide la personne qui monte la procédure d'évaluation à *"bien cadrer les choses"*, et d'autre part c'est *"un regard de candide par rapport à la problématique même, [qui] aide à reposer les questions"*. Mais la confrontation des points de vue peut être aussi à l'origine d'une tension quant à savoir quelles sont les méthodes à mettre en oeuvre, tension qui s'exprime d'après les interviewés entre une démarche *"pure"* ou *"parfaite"*, mais extérieure au *"terrain"* et *"plaquée"*, et une démarche plus *"adaptée"* à la *"réalité locale"* :

"Sur le terrain on a des problèmes d'adaptation de la démarche, pour veiller à ce que ce ne soit pas une démarche complètement externe plaquée sur un service. Je crois qu'il faut garder une certaine rigueur dans la démarche, ne pas partir dans des directions intempestives, mais il ne faut pas non plus qu'elle soit complètement extérieure." (directeur DDE)

"La pureté de la démarche, il faut parfois un peu la mettre de côté au nom de l'efficacité, ou plutôt de la réalité locale." (directeur DDE)

Une troisième difficulté soulevée est celle de **la reproductibilité d'une démarche**, ou **des moyens d'en conceptualiser et d'en formaliser les résultats de façon à les rendre**

utilisables pour une généralisation de l'action. C'est la question déjà évoquée, abordée par la personne qui pilote l'évaluation sur la qualité des constructions scolaires avec quatre DDE³⁷, et qui laisse les responsables de l'évaluation assez démunis devant la nécessité qu'ils ressentent d'avoir à changer de méthode :

"On a lancé une démarche d'évaluation sur les écoles, et on va devoir sûrement changer de cap, parce qu'on a mal engagé le processus. Moi personnellement, ça m'inquiète. [...] Ce qui est très inquiétant, c'est que je ne maîtrise pas la méthodologie de l'évaluation. Quand on se trompe de méthodologie et qu'on doit en mettre en oeuvre une autre, ce n'est pas rassurant, parce que tout ça coûte beaucoup d'argent, de temps, de mobilisation d'acteurs. [En quoi vous êtes-vous trompés ?] On se rend compte qu'on a des résultats qui ne sont pas à l'échelle de l'investissement consenti. On mobilise énormément d'acteurs qui sont des experts, au CSTB, au CERTU, au CETE, et on ne travaille qu'avec quatre DDE, on expérimente sur quatre sites seulement. Ça fait un an et demi qu'on travaille, et on aura formé, ou déformé je ne sais pas encore, quatre équipes de DDE. C'est un gros investissement qui n'est pas à l'échelle du résultat concret [... parce que] la reproduction de l'expérience n'est pas évidente. Si les équipes de terrain ne refont pas ce travail là, ce n'est pas évident qu'en leur envoyant un document écrit elles soient capables de faire quelque chose. Ça c'est très inquiétant." (resp. DAC)

Nous retrouvons à travers cette citation, mais ici dans le vécu concret, la dimension inquiétante, voire angoissante de l'évaluation, qui nous l'avons vu est très présente au niveau symbolique.

Enfin, une quatrième difficulté porte plutôt sur **la suite de la démarche d'évaluation.** Ainsi un conseiller de gestion relativise la position de son collègue rapportée plus haut sur la "lourdeur" des démarches présentées dans le guide. Sa propre expérience, dans laquelle la volonté du comité de pilotage d'alléger la méthode ne s'est pas avérée totalement pertinente à terme, l'amène effectivement à considérer que **les démarches "lourdes" ne sont pas forcément inutiles.** À son avis, la question se pose moins en termes de moyens à mettre en oeuvre pour l'évaluation qu'en termes de **marge de manoeuvre pour l'action** ensuite :

³⁷ La question est soulevée par une personne de l'administration centrale et non pas de DDE, mais nous la rapportons ici car elle nous semble relever de difficultés méthodologiques que pourraient rencontrer les services déconcentrés. La question de la généralisation d'une démarche, que ce soit par sa reproduction ou par la conceptualisation des enseignements qui peuvent en être tirés, peut effectivement se poser dans les mêmes termes à une DDE qui entreprendrait par exemple une enquête sur la qualité de ses prestations auprès de quelques unes des collectivités locales de son département.

"Nous avons fait une évaluation sur notre organisation selon la méthode préconisée par le guide ; on a pris des libertés avec et on s'est un peu planté..., donc finalement une démarche lourde, ce n'est pas si mal que ça... Je pense que le problème, ce n'est pas la lourdeur de la démarche, peut-être pas les méthodes, [...] c'est plutôt entre la démarche et la marge de manoeuvre, quelle marge de manoeuvre on a s'il n'y a pas de contrainte externe ?"

Outre cette question des moyens réels de faire évoluer des comportements ou une organisation, une autre difficulté de l'évaluation est encore, pour cet interlocuteur et toujours au-delà de la méthodologie à mettre en oeuvre, celle de **la définition des critères qui permettraient d'appréhender la pertinence d'un changement organisationnel** :

"Si on met des critères d'évaluation d'un changement d'organisation, on trouve facilement des critères de production, des critères de qualité on arrive encore à en trouver quelques uns... mais après il y a d'autres critères propres, c'est là qu'on est démuné et qu'on ne sait pas faire : par exemple comment peut-on dire qu'un changement d'organisation est bon, quels sont vraiment les critères que l'on peut avoir sur le plan organisationnel... des critères relationnels, des critères concernant les fonctions explicitées... là-dessus, on ne sait pas faire." (cons. gestion DDE)

Ces interrogations soulèvent effectivement la question de la prise en compte du contexte et du jeu social dans lequel se déroule nécessairement une démarche d'évaluation. Ceci nous semble être une limite, mais probablement difficilement surmontable, de toute recommandation méthodologique, qui, en visant à rationaliser une procédure, **ne peut avoir tendance qu'à l'abstraire de son contexte social.**

C. L'AVENIR DE L'EVALUATION AU MINISTERE : UN OUTIL RECENT QUI DOIT ENCORE FAIRE SES PREUVES, ET DEMANDE A ETRE BANALISE

Pour conclure, rapportons les perceptions que les différents participants ont pu exprimer quant à l'avenir qu'ils prêtent aux démarches d'évaluation au Ministère.

1. La perception en administration centrale : une démarche pas encore intégrée dans les pratiques quotidiennes

Plusieurs personnes en administration centrale s'accordent à penser que l'évaluation n'est pas à ce jour intégrée *"comme un processus normal"* dans les pratiques, mais qu'elle a plutôt été utilisée jusqu'à présent par le Ministère comme *"un outil stratégique pour*

maintenir son positionnement". Selon l'expression d'un participant, l'évaluation au Ministère *"pour l'instant c'est des coups, on fait des coups"*. Il y a notamment d'après certains *"un domaine encore tabou"*, qui est *"l'évaluation des résultats des services déconcentrés"*.

Certains interlocuteurs expliquent qu'à leurs yeux *"la culture d'évaluation de l'action de l'État n'a pas encore été intégrée parce que c'est une démarche récente"*. Les participants ont le sentiment que la démarche d'évaluation n'est pas forcément plus intégrée dans d'autres administrations françaises qu'à l'Équipement. En revanche, la position de la Commission européenne par exemple est différente, car elle laisse beaucoup plus de place dans ses pratiques à ce type de démarches. Les participants avancent deux hypothèses pour expliquer ce constat, des enjeux financiers plus lourds d'une part, et une influence anglo-saxonne d'autre part :

"Dans la Commission européenne, sur les fonds européens, l'aspect évaluation est très présent, ils mettent ça presque en première ligne, ils descendent dans les régions pour évaluer les actions. C'est un peu corrélé à la notion de retour d'investissement. Les fonds sont assez importants, et j'ai l'impression que plus on a un investissement financier et quantifiable, plus on se sent obligé de se lancer dans les politiques d'évaluation. Il y a une espèce de corrélation entre l'envergure et la quantification de l'opération et ce qu'on se sent obligé de restituer."

"L'évaluation est moins rentrée dans les moeurs et coutumes en France que dans les pays anglo-saxons. Dans la CEE, c'est sous l'impulsion des anglo-saxons que la Commission a développé toutes ces évaluations."

Les participants de l'administration centrale estiment donc que le développement de la pratique de l'évaluation au ministère de l'Équipement nécessite qu'elle soit davantage intégrée dans les pratiques quotidiennes, avec des moyens plus routinisés :

"L'évaluation se développera le jour où on arrivera à l'intégrer dans le travail quotidien. Si c'est quelque chose en plus, à part, avec une grosse mobilisation d'acteurs, ça ne peut être qu'exceptionnel." (resp. DAC)

Ils ont le sentiment qu'à ce jour, *"l'évaluation comme vecteur de changement et d'évolution du Ministère n'a pas fait ses preuves"*, qu'il y a *"peu de choses qui sont issues d'évaluations dans ce ministère, et qui ont favorisé un développement"*, ce qui explique que les services déconcentrés soient *"toujours sur le champ d'un scepticisme un peu bienveillant des choses"*.

Une personne souligne par ailleurs **l'ambivalence** qui lui semble marquer les rapports des personnes à l'évaluation. Le fait de parcourir des yeux la liste des films qui venaient d'être évoqués par association symbolique avec l'évaluation l'amène en effet à la conclusion suivante :

"J'ai l'impression qu'on vit l'évaluation à la fois comme quelque chose hors de notre univers, en même temps on en a certainement assez peur, et en même temps on est tenté et puis en même temps on se dit «c'est une mode, ça passera»."

L'atmosphère menaçante et de peur qui caractérise fortement la dimension symbolique de l'évaluation conduit ce même interlocuteur à penser que ce contexte de peur, sentiment vécu également de façon bien réelle par tous les personnels du Ministère n'est, paradoxalement peut-être, **pas favorable au développement d'une pratique d'évaluation** :

"On a d'autant plus peur aujourd'hui que même si on ne le dit pas, on se sent quand même quelque part menacé. Même si nous comme individus dans la structure on se dit qu'on tiendra bien encore..., on ne rencontre pas un collègue ou une personne de terrain sans que se pose la question «qu'est-ce qu'on va devenir ?». Cette inquiétude fondamentale, qui est entretenue par notre environnement actuel, suffit pour qu'on se sente menacé, y compris dans l'envie de faire de l'évaluation. Je sens une vraie nécessité d'évaluer, sinon on passe à côté de notre mission essentielle d'être au service des usagers finaux, mais en même temps je sens une menace, parce que si on évalue en ce moment ce qu'on fait, ouh ! Cette réflexion formalisée sur l'évaluation est à un moment délicat de notre vie au ministère de l'Équipement. [...] Dans les services déconcentrés aujourd'hui, aller parler d'évaluation me paraît risqué, les SD c'est 80% des moyens du Ministère, si on supprime des emplois [par non renouvellement] ce sera 90% dans les SD... il y aura une sacrée réorganisation à mettre en place."

2. La perception en service déconcentré : des crédits plus larges et plus facilement accessibles

La question de l'avenir des démarches d'évaluation a été peu abordée par les groupes de membres de services déconcentrés, à l'exception de celui des directeurs de DDE. Ces derniers ont le sentiment qu'ils **ne peuvent pas engager seuls des démarches d'évaluation, que ce soit sur un plan financier, ou méthodologique.**

Sur le plan financier, l'investissement se pense toujours par rapport à un système de priorité. Par ailleurs, cet investissement est d'autant plus lourd que la DDE est petite :

"- On peut toujours financer une évaluation, mais ce sera au détriment d'autre chose. Raison de plus à ce moment d'avoir une adhésion générale au principe. Mais ce n'est pas neutre, par rapport au budget de fonctionnement ;
- C'est plus lourd à porter dans une petite DDE ;
- Si tu piques 200 000 F sur tes crédits de fonctionnement... ;
- Moi je ne peux pas. Les gros investissements on ne peut pas dans une petite DDE. On a très peu de marges de manoeuvre."

Sur le plan méthodologique, la démarche d'évaluation, à la différence d'autres analyses plus légères, est **trop complexe pour que le service puisse y faire face seul** :

"C'est très difficile de faire une évaluation seulement en interne. Revoir un organigramme, faire des tableaux de bords, etc., il y a beaucoup de trucs où depuis une quinzaine d'années, les DDE ont capacité à faire et ne sont pas obligées de passer par l'extérieur. Mais pour l'évaluation, ... qui a autorité à conduire l'évaluation ?"

Ce sont ces deux constats qui amènent certains DDE à penser que le développement d'une pratique d'évaluation plus systématique par les services déconcentrés nécessite que l'administration centrale propose **des crédits plus larges et plus facilement accessibles** :

"S'ils veulent que l'évaluation se développe, il faut ouvrir une ligne budgétaire, mais simple et banalisée, et non plus confidentielle, et à ... discrétion. [...] Ça peut être plus banalisé qu'aujourd'hui. Aujourd'hui c'est clair, mais ça reste confidentiel."

Nous pouvons nous demander toutefois, vu le contexte d'action du Ministère maintes fois abordé par les participants, si cette perspective est bien réaliste.

Par ailleurs, rappelons aussi que certains directeurs estiment qu'il **n'est pas souhaitable d'abuser de ce type de démarches** dans l'organisation, parce qu'elles sont **toujours déstabilisantes** alors qu'une DDE a plutôt besoin aujourd'hui que **ses agents travaillent dans une certaine stabilité**.