

L'INSCRIPTION DES PRATIQUES D'ÉVALUATION DANS UNE STRATÉGIE DE RÉFORME DE L'ACTION PUBLIQUE



Par Claire Launay-Gama et Martin Vielajus, IRG

L'émergence d'une vision nouvelle de l'action publique, impliquant une diversité d'acteurs publics et privés, entraîne une conception tout aussi nouvelle de l'évaluation. Loin d'être seulement considérée comme un outil de mesure des résultats, l'évaluation se met de plus en plus au service de la définition des objectifs mêmes de l'action publique. Par ailleurs, la demande d'évaluation de l'action publique est elle-même devenue multiforme. Qu'elle soit le fruit des exigences d'une organisation internationale, d'une administration nationale, d'un parlement, d'une collectivité, ou qu'elle soit insufflée par des acteurs de la société civile, cette pratique relativement récente est caractéristique d'un nouveau rapport au pouvoir et à l'action publique.

L'IRG s'intéresse avant tout aux pratiques d'évaluation en tant que vecteurs de transformation de l'action publique. Il s'agit de les inscrire au cœur des approches nouvelles de la gouvernance auxquelles participe l'Institut. L'enjeu est cependant de prendre la mesure du fossé qui persiste aujourd'hui entre l'évolution des réflexions théoriques de l'évaluation et l'analyse des pratiques effectives, encore très largement ancrées dans une vision plus ancienne de l'action publique.

L'IRG et ses partenaires proposent de se pencher sur une diversité de pratiques et d'approches de l'évaluation, notamment en Europe, en Amérique latine et en Afrique. Ensemble, ils tentent de répondre à un enjeu fondamental : celui de l'impact de l'évaluation sur la réforme de l'action publique. Les premiers pas de ce programme de recherche et de débat ont permis à l'IRG d'identifier trois défis majeurs de l'évaluation : dépasser la simple mesure de l'« impact » de l'action publique, ouvrir les

espaces d'évaluation à une diversité d'acteurs, inscrire l'évaluation dans le cycle de vie de la « décision publique ».

DÉPASSER LA SIMPLE MESURE DE L'IMPACT DE L'ACTION PUBLIQUE

Les modèles traditionnels d'évaluation ont tendance à considérer l'action publique comme un ensemble de politiques cohérentes et stables, dont il s'agit avant tout de mesurer la mise en œuvre et les effets. Dans leur stricte rationalité, les méthodes des « premières générations » d'évaluation peinent à prendre en compte les turbulences de cette action publique et son caractère multidimensionnel. De plus, l'absence de mise en cause du processus décisionnel lui-même empêche l'évaluation de se positionner comme un outil de réforme en profondeur. Il « protège le centre » (les lieux d'élaboration des politiques publiques) en tournant les yeux vers la périphérie. La question que nous entendons poser aux pratiques évaluatives est donc de savoir comment celles-ci parviennent à dépasser la simple mesure de la mise en œuvre d'une politique et de son impact pour porter leur regard sur les agencements institutionnels et les jeux d'acteurs qui déterminent en amont les choix politiques. Le défi d'une évaluation utile à l'action publique est, en effet, la capacité d'articuler la mesure d'un impact spécifique et l'analyse plus transversale du panorama des acteurs et des processus qui ont déterminé ces impacts. L'évaluation suppose l'analyse,

Indicateurs de gouvernance : Une étude comparative des approches et des stratégies de la Banque mondiale, de l'Union européenne et du PNUD

**Atelier international d'étudiants - master « Affaires internationales »
de Sciences Po 2007-2008**

L'IRG a développé, en collaboration avec un atelier international de Sciences Po Paris, une analyse comparée des indicateurs de gouvernance élaborés par trois bailleurs de fonds internationaux (Banque mondiale, PNUD, Commission européenne). À travers ces regards croisés, l'étude soulève les questions de construction (« comment ») et d'utilisation (« pourquoi »)

des indicateurs de gouvernance. Elle souligne la manière dont chaque institution élabore des outils d'analyse propres aux logiques et aux missions qu'elle entend poursuivre et met en avant l'impact de ces différents outils sur la lecture de la situation politique, économique et sociale des pays partenaires.

L'étude revient notamment sur la délimitation

et l'analyse suppose la prise de distance par rapport aux simples outils de mesure statistique.

Répondre à ce premier défi suppose trois conditions préalables : une plus grande transversalité des disciplines de l'évaluation, une meilleure articulation des échelles de l'évaluation (locale, nationale, régionale, etc.) et une plus grande adaptation de l'évaluation aux contextes culturels et politiques.

Comment encourager le décloisonnement disciplinaire de l'évaluation afin de lui permettre d'appréhender des dimensions nouvelles de l'action publique ?

Le cloisonnement de l'évaluation autour de quelques disciplines dominantes entraîne des compréhensions tout à fait différentes et généralement très restrictives des objectifs qu'elle entend poursuivre. L'approche juridique tend avant tout à penser l'évaluation comme outil de contrôle de la conformité des procédures aux normes qui les déterminent. Elle orientera ainsi tout naturellement sa loupe vers les enjeux tels que le contrôle des niveaux de corruption des administrations, le respect des différents registres de normes nationales et internationales qui coexistent dans un secteur donné, etc. L'approche économique tend quant à elle à assimiler l'évaluation à une mesure de la « performance » de l'action publique. La notion de « performance » comme critère de mesure de l'évaluation est aujourd'hui

des « dimensions » de l'action publique de chacun des bailleurs et leur capacité à adresser le champ du politique à travers leur évaluation. Pour ce faire, elle tente notamment de situer chacune des grilles d'indicateurs autour de quatre dimensions : politique, sociale, économique, administrative.

M. V.

Pour plus d'information sur la démarche et les conclusions de cette étude :

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/dossiers/motcle-dossiers-36.html>



encore largement répandue dans les cadres d'évaluation élaborés, notamment au sein des politiques de développement, et son utilisation est loin d'être neutre. Néanmoins, face à ces disciplines dominantes de l'évaluation, une approche nouvelle semble émerger : l'approche sociopolitique (ou anthropo-politique) de l'évaluation. Celle-ci considère avant tout une politique publique comme une arène d'interaction entre des acteurs et des institutions porteuses de codes spécifiques de l'action publique. L'action publique est alors considérée à partir des acteurs qui la déterminent, depuis sa conception jusqu'à sa mise en œuvre. Chacune des approches classiques de l'évaluation (notamment juridique et économique) s'est ainsi constituée à travers des procédures et des codes communs qui empêchent largement de mettre en avant leur complémentarité. Cette réflexion sur la capacité ou l'incapacité de l'évaluation à croiser les approches disciplinaires afin d'appréhender l'action publique de manière plus transversale est abordée plus loin dans ce chapitre, dans l'article de réflexion proposé par Angel Saldo-mando. Par ailleurs, une étude comparative réalisée en partenariat avec Sciences-Po Paris a également permis à l'IRG d'interroger les pratiques de trois institutions internationales dans ce domaine (voir encadré de la page précédente).

Comment assurer une articulation des échelles de gouvernance sur lesquelles porte l'évaluation ?

186

La tendance de beaucoup des expériences d'évaluation de ces dernières décennies est de distinguer radicalement une démarche d'évaluation portée au niveau national, très largement centralisée et institutionnalisée, des expériences locales d'évaluation, plus ponctuelles, plus « artisanales » (et de fait, bien souvent, plus innovantes). Il existe cependant une approche plus cohérente et articulée de l'évaluation « décentralisée », à la fois en Europe¹ et en Amérique latine. En Colombie notamment, le Département national de planification (DNP) a mis en place en 2007-2008 une étude sur la définition des indicateurs de gouvernance et associé l'ensemble des départements, régions et municipalités de la Colombie. Cette initiative s'est notamment appuyée sur la connaissance et l'expertise de ces institutions locales.

Comment inscrire l'évaluation dans le contexte politique, culturel et institutionnel d'un pays ?

Un consensus se dessine parmi les partenaires engagés dans la dimension latino-américaine du programme « Évaluation » de l'IRG : le constat

¹ Notamment en Angleterre, à travers le programme *Best Value* initié en 1997.

de l'incapacité des processus d'évaluation initiés dans la région andine à prendre en compte les facteurs structurels d'organisation du pouvoir et des sociétés, le degré de confiance des citoyens dans les institutions, le déséquilibre des pouvoirs, ou encore la crise de légitimité des organes représentatifs. Marcela Restrepo, de l'organisation Transparencia Por Colombia, nous rappelle par exemple comment la plupart des outils d'évaluation de la corruption passent outre à l'analyse du fonctionnement et de l'évolution des institutions. C'est également cette nécessité d'une prise en compte plus fine des contextes politiques et institutionnels propres à chaque pays que soulignent J. Ould Aoudia et N. Meisel dans leur article de la première partie de cette édition des *Chroniques*. Dans le champ de la coopération internationale, ce premier pas vers une meilleure adaptation des évaluations aux réalités nationales en appelle en réalité un autre, dans lequel de plus en plus d'institutions s'engagent : celui de la remise en cause des évaluations « extérieures » et de la nécessité d'une mise en avant des processus d'autoévaluation par les pays concernés.

Comment replacer le pays concerné au cœur de l'évaluation ?

La communauté des bailleurs considère aujourd'hui de plus en plus la nécessité de replacer le pays évalué au cœur de l'initiative d'évaluation. Un certain consensus semble en effet se dégager autour d'une typologie simple des modes d'évaluation : l'évaluation externe proposée par les bailleurs, l'analyse sociopolitique du pays partenaire et l'évaluation par le pays lui-même de l'état de sa gouvernance. Le défi d'une articulation de ces trois niveaux d'évaluation, et surtout de la mise en avant d'une forme d'évaluation autonome du pays partenaire comme élément central du processus, se pose à l'évidence comme un renversement de la logique traditionnelle de coopération « Nord-Sud » et appelle les bailleurs à soutenir davantage les espaces d'expertise propres aux pays partenaires. C'est cette démarche de promotion des processus nationaux d'évaluation et de renforcement des capacités du pays partenaire qu'entend notamment mettre en avant le PNUD au travers de son projet « Indicateurs de gouvernance ». Joachim Nahem, du Groupe de la gouvernance démocratique du PNUD, revient dans les pages suivantes sur les fondements de cette approche.

La démarche du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) place également cette dimension d'autoévaluation par les pays au cœur de ses principes fondateurs. En effet, le MAEP, initié par le NEPAD² en juillet 2002, est, dans son esprit et dans sa démarche, unique au monde. Instrument d'autoévaluation participative élaboré, selon l'expression de Marie-Angélique Savané, « par les Africains, pour les Africains », il est

² | Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique.

ouvert à tout État membre volontaire de l'Union africaine. L'IRG s'est penché avec plusieurs de ses partenaires (South African Institute of International Affairs [SAIIA], Institut africain de la gouvernance, etc.) sur les principes, les méthodes et les défis qui caractérisent ce mécanisme encore jeune qu'est le MAEP. L'article d'Élodie Escusa, présenté plus loin, tente de faire le point sur plusieurs de ces défis.

Pourtant, replacer l'évaluation de la gouvernance dans un cadre national ne suffit à en assurer ni la pertinence ni la légitimité. L'existence, au sein des pays, d'une dynamique d'évaluation capable de faire émerger une diversité de sources et de faire entendre une diversité de voix apparaît comme une condition essentielle de l'enracinement de l'évaluation dans un projet de société au sens large.

OUVRIR LES ESPACES D'ÉVALUATION À UNE DIVERSITÉ D'ACTEURS

L'État possède encore bien souvent le monopole de l'expertise légitime en matière d'évaluation. Or l'émergence de nouveaux acteurs, le brouillage de la frontière entre public et privé, mais aussi le processus de territorialisation du politique impliquent une ouverture du processus d'évaluation à une diversité d'acteurs de la gouvernance. Penser l'évaluation comme outil de changement n'a de sens que si celle-ci est capable d'inclure dès ses premières étapes non pas simplement les concepteurs d'une politique,

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : enjeux et perspectives

Séminaire IRG/South African Institute of International Affairs, juillet 2008

Une table ronde organisée par l'IRG le 10 juillet 2008 à Paris a permis de rassembler autour de l'enjeu du MAEP des institutionnels impliqués directement dans le processus (Marie-Angélique Savané, du Panel des personnalités éminentes du MAEP), des analystes et universitaires (SAIIA, Centre d'études d'Afrique Noire, World Bank Institute) et des représentants d'institutions de coopération internationale (Banque mondiale, OCDE) et nationale (GTZ, MAEE). À l'origine

de cette table ronde : le lancement du livre *The APRM, lessons from the Pioneers*, de Steven Gruzd et Ross Herbert (SAIIA). Produit de cinq années de recherche sur le MAEP, l'ouvrage retrace les principaux éléments constitutifs du mécanisme et questionne notamment l'enjeu d'un rôle croissant de la société civile dans les processus d'évaluation. De cette rencontre il ressort notamment deux défis que le mécanisme devra relever au cours des prochaines années :

mais aussi les agents de sa mise en œuvre et ses bénéficiaires. Cela nous amène à un deuxième défi : la capacité des pratiques évaluatives à développer leur caractère participatif. La promotion du caractère participatif de l'évaluation repose notamment sur deux principes.

D'une part, la reconnaissance d'une connaissance « partagée » de l'action publique. Les citoyens en ont une connaissance incomplète fondée sur les conséquences locales du politique. L'expert, quant à lui, n'a souvent qu'une vision limitée du contexte et des jeux d'acteurs qui déterminent une politique. Ce n'est qu'à travers le croisement de ces perspectives « citoyennes », « institutionnelles » et issues de l'expertise indépendante que peut se concevoir une analyse véritable des ressorts et des impacts de l'action publique. Pierre Calame nous le rappelle dans ses travaux sur l'évaluation, le meilleur moyen de comprendre les enjeux et les blocages d'une politique publique est de croiser la manière dont celle-ci est « racontée » par les différents acteurs. Une même politique étant comprise de manière très diverse, selon les lunettes empruntées, le défi est donc de trouver les méthodologies de capitalisation et d'échanges d'expériences permettant de croiser ces perceptions et d'aboutir progressivement à des conclusions communes. Pour faciliter cette dynamique d'échange, émerge de plus en plus le besoin d'une fonction nouvelle d'animateur-conseil, ni totalement issu de l'administration publique, ni totalement en dehors de celle-ci. C'est sur cette position d'intermédiaire encore difficile à définir que butent nombre de processus d'évaluation sur lesquels se penche l'IRG.

> Le MAEP apparaît tout autant comme un outil technique d'évaluation que comme une opportunité politique (encore très fragile) d'ouvrir un espace public de participation et de mettre en dialogue les sociétés africaines et leurs dirigeants. La fragilité de ce processus se trouve encore intimement liée à la capacité des dirigeants de se l'approprier sans le détourner de ses objectifs. Le premier défi est donc d'assurer une participation véritable de la société civile et du secteur privé, depuis la mise en place jusqu'à la diffusion des conclusions de l'évaluation.

> De plus, comme le rappelle lors de la rencontre Jacques Ould Aoudia, « le MAEP fait partie de ces

initiatives permettant de maîtriser les importations politiques et d'instaurer les règles de la modernité propres à chaque continent ». L'un des enjeux fondamentaux du débat est celui du positionnement des bailleurs extérieurs : comment soutenir sans détourner ? Comment reconnaître la valeur de ce processus tout en le préservant d'une trop forte intervention d'acteurs extérieurs qui en confisqueraient la légitimité proprement africaine ?

M. V.

Pour plus de détails sur les conclusions de ce séminaire, consultez la synthèse en ligne :

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-385.html>



D'autre part, la reconnaissance de l'action publique apparaît moins comme une série de réponses à des problèmes donnés et connus que comme un processus : ce qui fait partie du problème, c'est aussi la manière de le construire en amont. L'évaluation se présente alors comme un outil de renouveau de l'espace public, au service de la démocratie. Il est à ce titre un instrument de renforcement de la légitimité de l'action publique.

Si ces principes fondamentaux se retrouvent très largement dans la littérature théorique de l'évaluation, la mise en œuvre effective de formes d'évaluation pluralistes pose quant à elle de nombreux problèmes, notamment du fait de la difficulté pour les acteurs extérieurs à se constituer en interlocuteurs légitimes et à être reconnus comme tels. Les témoignages recueillis au cours des séminaires organisés par l'IRG durant l'année vont largement dans ce sens. Rappelons notamment le constat de Marie-Angélique Savané lors de la table ronde sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs évoquée dans l'encadré qui précède : « Notre société civile n'est pas mature dans la majorité des pays du continent, elle n'est pas préparée et formée à la négociation. Elle ne fait pas la différence entre contestation et force de proposition et reste le plus souvent dans une position stérile de défense d'intérêts privés. C'est d'autant plus dommage qu'une immense opportunité est donnée à la société civile avec le MAEP de pouvoir s'asseoir à la même table que le gouvernement. »

Cette question de l'articulation des formes d'expertise citoyenne promue par la société civile avec les cadres d'évaluation mis en place par les acteurs institutionnels nationaux et internationaux a notamment été analysée de plus près sur le continent latino-américain, en collaboration avec l'organisation colombienne de veille institutionnelle Congreso Visible.

La promotion des conditions nécessaires à la mise en place d'une évaluation pluraliste ne doit pourtant pas éluder les risques et dérives que celle-ci peut engendrer. En effet, les discours autour de l'évaluation pluraliste ignorent bien souvent la réalité des jeux de pouvoir entre les acteurs porteurs d'intérêts contradictoires. Il est donc important de ne pas en rester à une vision naïve de l'évaluation pluraliste selon laquelle la réunion des idées et des perceptions permet naturellement d'aboutir à une appréciation plus objective de l'action publique et à l'instauration d'un consensus bénéfique à tous. Par ailleurs, le danger existe que ces formes nouvelles d'évaluation « participatives » apparaissent comme des éléments de remise en cause de la capacité des élections démocratiques à être les moments fondamentaux de l'évaluation publique des dirigeants et de leurs politiques. C'est ce que soulève notamment P. Duran³ lorsqu'il évoque le « danger d'un nouvel espace démocratique qui pointe les faiblesses implicites de la démocratie représentative et tend à délégitimer son fonctionnement ».

3 | Patrice Duran, « Les ambiguïtés politiques de l'évaluation », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, p. 137-149.

L'évaluation des institutions publiques en Amérique latine

Séminaire IRG : Congreso Visible, novembre 2008

Depuis une dizaine d'années, de nombreuses organisations de la société civile latino-américaine réalisent un suivi rigoureux des institutions publiques et de leurs représentants, sans pour autant que ce nouveau type d'expertise citoyenne soit toujours reconnu comme un outil utile aux autres formes d'évaluation institutionnelles. Marcela Restrepo, de l'organisation Transparencia Por Colombia, nous le rappelle : « Il est nécessaire de penser non pas simplement l'«inclusion» des acteurs de la société civile, mais bien davantage la manière dont ceux-ci peuvent progressivement s'imposer comme des acteurs capables de demander des comptes et d'avoir un regard sur l'évolution de l'action publique. Au cœur de cette exigence, la nécessité d'une transformation profonde de la «culture politique» de l'évaluation. »

Pour mieux comprendre l'évolution de ces pratiques, l'IRG a commandé en 2008 deux études préliminaires : l'une réalisée au Mexique par l'Université autonome métropolitaine de Mexico (UAM) et l'autre réalisée en Colombie par l'université de los Andes de Bogotá. Ces travaux de recherche ont été menés par des groupes d'étudiants encadrés par un professeur entre juillet et novembre 2008. Dans les deux pays, les jeunes chercheurs ont identifié une série de pratiques d'évaluation mises en place par les organisations internationales, les pouvoirs publics et les organisations de la société civile et ont interrogé la manière dont ces différentes pratiques s'articulaient entre elles.

Dans la continuité de ces études et dans le but de recueillir l'expérience d'autres praticiens ou analystes de l'évaluation en Amérique latine,

l'IRG et le programme Congreso Visible de l'université de los Andes ont organisé, en novembre 2008, à Bogotá (Colombie), un séminaire intitulé « L'évaluation des institutions publiques en Amérique latine ». La rencontre a permis de réunir une trentaine de participants venus d'Équateur, de Colombie, du Pérou, du Nicaragua, du Costa Rica et du Mexique, aux profils très divers : chercheurs (UAM Mexique, université de los Andes Colombie, université nationale Colombie, IRD France), représentants d'organisations de la société civile (Audiencia Democratica Ciudadana, Transparencia por Colombia, Congreso Visible, etc) et d'organisations nationales et internationales (PNUD, BID), ainsi qu'un représentant du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Les débats ont notamment porté sur les pratiques innovantes portées par la société civile latino-américaine dans ce domaine : outils d'accès à l'information publique, diffusion publique des résultats des évaluations, intégration des voies citoyennes dans l'évaluation, etc. Il s'agissait d'analyser comment mieux articuler ce type de pratiques avec les outils institutionnels existants, afin d'avancer vers des formes d'évaluation mieux adaptées, et plus utiles à la réforme de l'action publique. Une publication des résultats de ces études et de ces débats est en cours au sein de l'université de los Andes.

C. L. - G.

Pour plus de détails, vous pouvez consulter en ligne la synthèse du séminaire : <http://www.institut-gouvernance.org/flag/IMG/pdf/bogota-synthese-web.pdf>



Enfin, la dernière, et sans doute la plus ambitieuse des conditions que soulève l'IRG dans ses analyses est celle de l'impact des résultats de l'évaluation dans la prise de décision publique.

INSCRIRE L'ÉVALUATION DANS LE « CYCLE DE VIE » DE LA DÉCISION PUBLIQUE

« Il n'existe pas d'évaluation sans pouvoir », nous rappelle Patrice Duran⁴. La question de l'impact d'une évaluation est intimement liée à son positionnement vis-à-vis des pouvoirs publics. En effet, bien souvent, l'institutionnalisation de l'évaluation et la généralisation des procédures contribuent à agrandir la distance entre la connaissance qu'elle produit et son utilisation par les acteurs politiques. Danger donc d'une trop grande indépendance de l'évaluation, devenant alors un exercice de pure forme auquel les décideurs politiques accordent peu de légitimité. Cependant, la crédibilité et la solidité du processus reposent en grande partie sur sa capacité à proposer une analyse autonome des interférences politiques et financières externes et à mettre en avant des conclusions fondées sur une rigueur scientifique et technique. Le troisième défi de l'évaluation réside donc dans la capacité des processus d'évaluation à articuler la crédibilité technique (notamment par le maintien d'un niveau d'indépendance du processus) et la légitimité politique de cet outil permettant d'en faire un instrument utile à la décision publique. Cette tension est très simplement résumée par Jean Leca dans sa formule : « Plus un système d'évaluation est rattaché à un décideur puissant, plus son autonomie peut être menacée ; plus il est juridiquement indépendant, plus sa pertinence pour l'action publique risque d'être ignorée par les décideurs⁵. » Le défi est ainsi de garantir à la fois l'existence d'un lien véritable avec les acteurs de la décision publique et une autonomie dans la conduite et la formulation des résultats de l'évaluation (liberté de définir et de redéfinir les questions, liberté de diffuser largement les résultats, etc.) Le MAEP constitue un exemple significatif de cette tension perpétuelle entre indépendance et impact sur les politiques publiques. L'article d'Élodie Escusa revient sur les ressorts de ce positionnement subtil et encore très fluctuant selon les pays du mécanisme et de son impact véritable sur la réforme de l'action publique.

Nous insistons donc sur ce point central : ce n'est que si l'évaluation est inscrite dans le cycle de décision de l'action publique qu'elle sera en mesure de provoquer le changement. André Noël Roth⁶ nous le rappelle : face aux mécanismes d'évaluation mis en place par les bailleurs du Nord, certains acteurs publics, notamment dans les pays du Sud, considèrent davantage l'évaluation comme une punition que comme un

4 | Patrice Duran, « L'évaluation au risque de son institutionnalisation », *Politiques et management public*, vol. 20, n° 4, décembre 2002.

5 | Jean Leca, « Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'État et le statut de l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, n° 66, avril-juin 1993.

6 | La synthèse du séminaire « Évaluation des institutions publiques en Amérique latine » est disponible sur le site web de l'IRG : <http://www.institut-gouvernance.org/flag/IMG/pdf/bogota-synthese-web.pdf>

outil de changement. Par ailleurs, le faible investissement généralement mis dans la diffusion des résultats de ces processus d'évaluation, à la fois auprès d'une diversité d'acteurs publics mais aussi auprès des acteurs privés et non gouvernementaux impliqués dans l'action publique, concourt peu à renforcer leur légitimité. Ces deux facteurs rendent ainsi difficiles l'appropriation de l'évaluation par les acteurs concernés et sa reconnaissance en tant qu'outil utile à la réforme de l'action publique.

Instrument de mesure mais aussi d'analyse et de dialogue, instrument comparatif mais adapté aux contextes locaux et nationaux, instrument proche mais autonome du pouvoir : le processus d'évaluation se doit de maintenir en permanence la tension entre des objectifs contradictoires. Il court perpétuellement le risque de ne plus être un instrument critique et collectif, un vecteur potentiel de transformation de l'action publique pour ne devenir qu'un outil et une vitrine au service d'un acteur ou d'une institution spécifiques. ■