



HAL
open science

L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marché et professionnels

Nicolas Matyjasik

► **To cite this version:**

Nicolas Matyjasik. L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marché et professionnels. Science politique. Université de Bordeaux; Université Montesquieu - Bordeaux IV; Institut d'études politiques de Bordeaux; SPIRIT, 2010. Français. NNT : . tel-00543239

HAL Id: tel-00543239

<https://theses.hal.science/tel-00543239>

Submitted on 6 Dec 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

UNIVERSITÉ MONTESQUIEU – BORDEAUX IV / SCIENCES PO BORDEAUX

ÉCOLE DOCTORALE DE SCIENCE POLITIQUE DE BORDEAUX - E.D. 208

SPIRIT - Science politique, Relations Internationales, Territoire (UMR 5116 du CNRS)

**L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES
DANS UNE FRANCE DÉCENTRALISÉE
INSTITUTIONS, MARCHÉ ET PROFESSIONNELS**

Thèse pour le Doctorat en Science politique

Sous la direction de M. Andy SMITH

présentée et soutenue publiquement par

Nicolas MATYJASIK

le 3 décembre 2010

Membres du jury :

M. Patrick LE GALES, Directeur de recherche CNRS-CEE, Sciences Po Paris; *rapporteur*

M. Olivier NAY, Professeur, Université de Lille 2, Institut Universitaire de France

M. Pierre SADRAN, Professeur émérite, Sciences Po Bordeaux

M. Andy SMITH, Directeur de recherche FNSP-SPIRIT, Sciences Po Bordeaux; *directeur de thèse*

M. Philippe WARIN, Directeur de recherche CNRS-PACTE, Sciences Po Grenoble, *rapporteur*

L'université n'entend donner ni approbation ni improbation
aux opinions exprimées dans cette thèse.
Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

« Je devais apprendre plus tard qu'il n'y a qu'une expérience valable pour chacun de nous, celle que nous avons sentie dans nos propres nerfs et dans nos propres os. Depuis l'expérience la plus banale que tout être humain connaît ou croit connaître — la faim — jusqu'à l'expérience la plus haute — celle de ces conflits déchirants dans lesquels une personnalité s'affirme ou se détruit — rien, absolument rien ne s'invente. Comprendre, imaginer, deviner, c'est associer selon des modalités inépuisablement diverses des sensations acquises par l'expérience, et acquises seulement par l'expérience... Toute la mécanique de notre érudition ressemble aux notes écrites d'une partition musicale, et notre expérience d'être humain, c'est la gamme sonore sans laquelle la partition restera morte. Combien y a-t-il d'historiens, de psychologues, d'ethnologues — les spécialistes de l'homme — qui, lorsqu'ils rassemblent leurs fiches, ressemblent à un sourd de naissance copiant les dièses et les bémols d'une sonate ? »

Germaine Tillion, Extraits de « Vivre pour comprendre » in *Fragments de vie*, Paris, Le Seuil, 2009.

REMERCIEMENTS

Paris, 1^{er} avril 2005 – Bordeaux, 3 décembre 2010.

Ainsi s'achève mon parcours doctoral, cette forme de compagnonnage qui m'a appris ce que conduire une recherche en science politique voulait dire. Cette thèse referme un chapitre de ce parcours de socialisation. Espérons qu'elle puisse en ouvrir un autre...

Que dire à Andy Smith, mon directeur de recherche ? qui a su me guider, m'écouter et me faire confiance dans la réalisation de ce travail. Je remercie ses qualités humaines et sa générosité intellectuelle. Il a été un directeur de thèse disponible et exigeant. Cette thèse lui doit beaucoup.

Mes remerciements vont également aux institutions qui m'ont donné la chance de m'épanouir dans une activité d'enseignement en lien avec mes travaux. L'université de Nancy 2 où Fabienne Greffet puis Sophie Bourrel m'ont fait confiance dès 2005 pour assurer des enseignements. Le CERAPS à Lille 2 ensuite, où j'ai eu la chance d'être recruté en tant qu'ATER en 2007. Merci à Frédéric Sawicki et à Olivier Nay de m'avoir permis d'y enseigner la science politique et de développer une formation en lien avec mes recherches.

Ce travail doit également aux discussions et aux nombreux échanges engagés lors de colloques, de séminaires, ou tout simplement au détour d'un couloir ou sur la terrasse d'un café. Un remerciement spécifique à Jean-Claude Barbier, Jean-Pierre Nioche, Denis Saint-Martin et Vincent Spenlehauer pour m'avoir ouvert leur bureau et leur savoir en sciences sociales. Sans oublier Marcel, relecteur infatigable et enthousiaste de chapitres et coach doctoral à ses heures perdues.

Enfin, je remercie mes proches, qui ont « su m'accompagner » durant ces cinq dernières années et supporter mes errements de doctorant (le fameux : « je ne peux pas, j'ai thèse »). Une attention particulière, dans la dernière ligne droite de l'écriture, à Benoît pour ses relectures estivales, pauses salvatrices entre deux colos, et à Gatien pour sa précieuse expertise, dans la mise en forme (pardon, le design!) du document final.

Une place enfin à Cécile, compagne d'une fin de thèse, qui a fait preuve de patience, d'écoute et qui peut désormais se « vanter » de savoir ce qu'est l'évaluation des politiques publiques ! Si cette thèse se termine aujourd'hui...Une nouvelle histoire peut désormais commencer.

Last but not least, ce travail est dédié à mes parents et à mon frère Thomas qui ont toujours cru en moi, ont su m'encourager et m'offrir une « résidence d'artiste » lors de mes (trop) nombreux déménagements. Un grand merci à eux de m'avoir permis d'aller jusqu'au bout. Cette thèse est aussi la vôtre.

Résumé :

Traditionnellement présentée comme la dernière phase d'une politique publique, l'évaluation reste relativement absente des travaux de science politique. Pourtant, cet instrument constitue un traceur pertinent des recompositions contemporaines à l'œuvre dans le champ politique. En mettant à nu les ressorts de la légitimité des gouvernants et de la rationalisation de l'action publique, l'évaluation offre ainsi une lecture complémentaire aux recherches portant sur la diffusion des théories néo-managériales depuis les années 1980.

En prenant pour terrain l'espace infranational, nous proposons, dans cette recherche, une contribution à une sociologie politique explicitement centrée sur l'évaluation des politiques publiques.

Pour le cas français, nous montrons que l'évaluation s'incarne dans des institutions de l'État central qui dessinent ses contours, pour ensuite la diffuser dans les collectivités territoriales par le truchement de systèmes incitatifs et d'une sensibilisation opérée par ses délégations.

On assiste alors à la stabilisation d'un marché du conseil où l'évaluation constitue, pour les cabinets de conseil qui s'y déploient, un produit spécifique et stratégique pour pénétrer les administrations publiques, nouvelles opportunités de diversifier leur portefeuille clients.

Progressivement, ces développements institutionnels et marchands font émerger un « milieu professionnel » et laissent entrevoir la spécialisation d'acteurs publics et privés qui collectivement se regroupent pour défendre leur intérêt.

Abstract :

Traditionally regarded as the final phase in public policy, programme evaluation remains relatively absent from political science research. Nevertheless, evaluation constitutes a valid signpost of the contemporary recompositioning of politics. Baring the mechanisms of the legitimacy of governing bodies and the rationalisation of public action, evaluation has provided researchers a complementary reading of the dissemination of neo-managerial theories since the 1980s.

By taking infranational space as my subject, I will attempt in this research to contribute to a political sociology focused explicitly on programme evaluation.

As regards the French case, I will demonstrate that evaluation is embodied in centralised state institutions that delineate and then diffuse it to local governments through incentive systems and public awareness campaigns carried out by their delegations.

We are therefore witnessing the stabilisation of a consultancy market in which evaluation both constitutes a specific and strategic product for penetrating public administration and provides new opportunities to diversify client portfolios for consulting firms that deploy it.

From this institutional trade and development a "professional milieu" is progressively emerging and giving rise to the specialisation of public and private actors that collectively gather together to defend their interests.

Mots-clefs :

Collectivités territoriales – Consultants – Evaluation – Institutionnalisation – Marché du conseil – Politiques publiques – Professionnalisation

Key words:

Consultancy market – Consultants – Institutionalization – Local governments – Professionalization – Programme evaluation – Public policy.

Remerciements	7
Résumé – Mots clés	11
Sommaire	13
Introduction générale	19
I. L'évaluation des politiques publiques comme objet de recherche.....	23
II. Contribution à une sociologie politique d'un instrument	29
III. Laboratoire de la recherche.....	36
IV. Plan d'exposition	41
Partie I Invention et circulation de l'évaluation	43
Introduction	45
Chapitre 1 La formation de l'Etat « évaluateur »	47
Section 1 : Importation et stabilisation de l'évaluation dans l'espace politico-administratif français (1968-1990)	50
1. L'élaboration d'une grammaire évaluative.....	50
1.1. La Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB), un premier penchant évaluatif.....	52
1.1.1. Une filiation américaine	52
1.1.2. Le déploiement de la RCB au sein de l'administration.....	54
1.2. De la RCB à l'évaluation des politiques publiques.....	59
1.2.1. Stratégies de positionnement autour des « restes » de la RCB.....	59
1.2.2. Le « rapport Deleau » de 1986, une nouvelle étape.....	62
2. L'affirmation de l'évaluation au plus haut sommet de l'Etat	64
2.1. Une fenêtre d'opportunité ouverte par la « deuxième gauche ».....	64
2.2. L'installation d'un dispositif national d'évaluation en 1990.....	70
2.3. Controverses et « évaluation pluraliste ».....	75
2.3.1. Les termes du débat : « management » versus « démocratie ».....	75
2.3.2. Le polissage d'une doxa, « l'évaluation pluraliste ».....	76

Section 2 : La régulation étatique de l'évaluation dans l'espace infranational	82
1. La codification de règles évaluatives (1993-1998)	84
1.1. L' « empreinte » du dispositif national de 1990.....	84
1.2. L'évaluation véhiculée par les politiques contractuelles.....	87
1.3. Un appui méthodologique sur le CGP.....	94
2. Un durcissement de l'évaluation depuis 2000	96
2.1. L'extension du champ : de l'« invitation » à l'obligation.....	96
2.2. ... Traversée par la reconfiguration du dispositif de 1990	99
Chapitre 2 Dispositifs intermédiaires d'évaluation en Région.....	107
Section 1 : Vue d'ensemble sur le développement de l'évaluation en Région.....	110
1. Quelques préliminaires méthodologiques : l'enquête en ligne comme production de données sur l'évaluation	110
2. Les conditions d'importation de l'évaluation : des logiques endogènes	115
2.1. Un développement favorisé par un « portage politique ».....	115
2.2. Une pratique à visée informationnelle.....	118
2.3. Quelques données sur les trois dernières années de pratique.....	120
3. Les traductions organisationnelles du développement de l'évaluation	123
3.1. La structuration d'un service en charge d'évaluation.....	123
3.1.1. Un service récent positionné stratégiquement	124
3.1.2. Un service aux champs de compétences diversifiés.....	127
3.2. Des évaluations confiées à des prestataires externes.....	129
Section 2 : L'évaluation en « action » : l'exemple de la Région Lorraine.....	133
1. Une émergence entre intérêts propres et mimétisme institutionnel	134
1.1. L'évaluation au service d'une stratégie de légitimation	134
1.1.1. Les origines de l'évaluation en Lorraine	134
1.1.2. Une impulsion politique : la Présidence « Longuet »	136
1.1.3. Un encastrement de l'évaluation dans un contexte national incitatif....	138
1.2. L'IL2E, point nodal de l'évaluation en Lorraine	141
1.2.1. Un projet politiquement délicat : « fédérer pour rassurer ».....	141
1.2.2. La « mise sur orbite » de l'IL2E	143
2. Les « premiers pas » régionaux : un bricolage institutionnalisé.....	148
2.1. Les évaluations de politiques régionalisées pour se « faire la main ».....	148

2.2.	Un « prosélytisme évaluatif » : construire une assise interne.....	150
2.3.	Le lent démarrage des évaluations obligatoires	152
3.	Les années 2000 : un équilibre évaluatif précaire.....	154
3.1.	Une « dépendance aux sentiers » chiffrés.....	154
3.2.	La nouvelle majorité politique et l'oubli du passé évaluatif.....	159
Partie II Un marché du conseil en évaluation.....		165
Introduction		167
Chapitre 3 Cartographie des agents et stratégies marchandes.....		169
Section 1 : Un marché hétérogène et en extension.....		176
1.	Un marché initialement défriché par la recherche académique	177
1.1.	Du rôle de quelques entrepreneurs moraux de l'évaluation	178
1.2.	De la participation à l'évaluation à une forme d'ignorance.....	183
2.	Un investissement du marché par des structures privées.....	187
2.1.	Un « archipel » de prestataires d'évaluation	188
2.2.	...Faiblement inscrits dans des réseaux professionnels.....	190
2.3.	Des entités de tailles hétérogènes.....	192
2.4.	Des structures récentes	196
2.5.	Des entreprises polarisées en régions parisienne et lyonnaise.....	198
Section 2 : L'évaluation, une activité stratégique de conseil		201
1.	L'évaluation, une intervention « secondaire » des cabinets de conseil.....	202
1.1.	Les cabinets de conseil en politiques publiques sectorielles	205
1.2.	Les cabinets de conseil en management.....	208
1.3.	Les cabinets de conseil en développement territorial.....	212
1.4.	Les cabinets de conseil en évaluation des politiques publiques.....	214
2.	Le marketing de l'évaluation territoriale	219
2.1.	Imprimer un accent gestionnaire : l'évaluation pour « performer » l'action publique	219
2.2.	Du standard au « sur-mesure » ?.....	222
2.3.	Un produit d'appel à valeur symbolique	226
Chapitre 4 « Capter » le marché de l'évaluation La trajectoire du cabinet A		233
Section 1 : Le façonnage d'une offre de service dédiée au secteur public.....		235

1.	Le « management des ressources humaines », un socle fondateur du cabinet...	235
1.1.	Une structure créée autour de l'expertise de Monsieur B.....	235
1.2.	Un tournant : une mission pour un service déconcentré de l'Etat.....	238
2.	Une diversification des compétences et du périmètre d'interventions.....	240
2.1.	Un développement de l'offre à destination des pouvoirs publics	240
2.2.	Une vitrine parisienne pour parfaire l'implantation	243
Section 2 : De nouveaux horizons commerciaux.....		248
1.	Un réagencement stratégique des savoirs	248
1.1.	Appréhender les questions d'emploi et de formation par l' « entrée territoriale ».....	248
1.2.	Gagner en légitimité sur le marché du conseil.....	250
2.	L'évaluation, un liant pour structurer les savoirs.....	254
2.1.	La connaissance sectorielle comme sésame évaluatif.....	254
2.2.	Un instrument au carrefour de l'offre de services.....	258
Partie III L'espace professionnel de l'évaluation		265
Introduction		267
Chapitre 5 Les soutiers de l'évaluation territoriale.....		269
Section 1 : Les consultants et l'activité d'évaluation.....		271
1.	Du compagnonnage avec les politiques publiques à leurs évaluations	272
1.1.	Deux trajectoires types d'accès à une position de conseil en évaluation .	273
1.1.1.	Un chemin majoritaire : les carrières à « dominante privée »	273
1.1.2.	Les carrières à dominante « publique ».....	275
1.2.	Faire de l'évaluation pour être utile : une reconversion « militante » ? ...	278
2.	De l'apprentissage sur le « tas » à la requalification des savoirs	282
2.1.	« On n'a pas fait des études d'évaluation des politiques publiques (rires)... Cela n'existait pas ! ».	282
2.2.	Un « bricolage » autour de savoirs déjà constitués	285
2.3.	Pratique du conseil en évaluation territoriale.....	287
Section 2 : Des acteurs en interaction : « L'évaluation n'est pas écrite par avance, c'est une aventure ».....		291
1.	Les gestionnaires d'évaluation et la fonction d'encadrement.....	291

1.1.	Itinéraires de gestionnaires	292
1.2.	Une gestion du processus : encoder et décoder l'évaluation	294
2.	Une division séquencée des échanges	297
Chapitre 6 La Société Française de l'Evaluation, une communauté professionnelle ?		
.....		303
Section 1 : La formation d'une communauté de l'évaluation des politiques publiques 306		
1.	De Rome à Marseille : genèse d'une création.....	306
1.1.	La cristallisation d'un noyau de « militants ».....	306
1.1.1.	La multiplication de scènes informelles de rencontre.....	306
1.1.2.	Le congrès de l'EES, une impulsion décisive.....	309
1.1.3.	Un colloque fondateur et des premiers « entrepreneurs »	313
1.2.	Les habits d'une société savante pour se légitimer	315
2.	Réunir sans s'enfermer : les difficultés d'une représentation « globale ».....	317
2.1.	La SFE, un lieu de rassemblement des acteurs de l'évaluation en France ?	317
2.2.	Un ajustement de la représentation aux acteurs de l'évaluation infranationale	320
Section 2 : Régulation du champ et production de connaissance..... 325		
1.	La mise en place de « rites évaluatifs ».....	325
1.1.	Les colloques et journées nationales	325
1.1.1.	Des espaces de socialisation et d'interaction.....	325
1.1.2.	Une manifestation symbolique : le « colloque de Strasbourg ».....	328
1.2.	Un maillage par des micro-scènes associatives	331
2.	L'élaboration de normes pour organiser le champ.....	334
2.1.	La charte de l'évaluation des politiques publiques comme doctrine.....	334
2.2.	Des tentatives avortées de délimitation du métier.....	341
2.2.1.	Le groupe « métier » et l'élaboration d'un référentiel de compétences	341
2.2.2.	La « labellisation des évaluateurs », une question en suspens.....	343
3.	Une promotion de l'évaluation dans l'espace public	345
3.1.	Un positionnement plus affirmé dans le champ politico-administratif	345
3.2.	Conversion à la « culture » de l'évaluation	348
Conclusion générale.....		351

Bibliographie.....	357
Liste des acronymes	385
Liste des figures	391
Liste des tableaux.....	393
Table des annexes	395

INTRODUCTION GENERALE

« L'évaluation est la troisième forme prise par le pouvoir de surveillance (...) L'objectif est d'expertiser la qualité et l'efficacité d'une gestion. C'est encore une réputation qui est mise à l'épreuve, mais elle est d'ordre « technique » : il s'agit de tester la compétence des gouvernants »

Pierre Rosanvallon, La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance, Paris, Seuil, 2008, p. 57.

Cette recherche sur l'évaluation des politiques publiques prend place dans un contexte où palmarès, classements¹ et autres systèmes de notation en tout genre fleurissent.

Gagnées par la « quantophrénie », les sociétés contemporaines mesurent en continu leur performance dans un jeu de comparaisons démultipliées.

La production du « chiffre » devient un enjeu stratégique pour des organisations et des systèmes politiques qui sont amenés à rendre davantage de comptes à leurs gouvernés et assurer une traçabilité accrue de leur action.

À l'échelle internationale, l'évaluation s'impose comme un élément constitutif de la « bonne gouvernance », chère aux bailleurs de fonds et autres organisations internationales.

Dans les pays occidentaux, elle est évoquée de manière shamanique par les partisans d'une modernisation de l'Etat sans cesse recherchée.

En France, depuis l'après-guerre, cette exigence évaluative est devenue au fil des ans, un thème obligé de tout discours réformateur. L'expression vient d'ailleurs de faire récemment son entrée dans la Constitution².

Le quinquennat de Nicolas Sarkozy fourmille de déclarations et d'initiatives, plus ou moins avortées en la matière. Le lancement d'une Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), la création d'un secrétariat d'État à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques ou encore le projet de réforme de la Cour des comptes en sont des manifestations significatives.

¹ Fridenson (P.), « La multiplication des classements », *Le Mouvement Social*, n° 226, janvier-mars 2009, p. 5-14.

² Depuis 2008, les articles 47-2 et 48 de la Constitution en consacrent, en effet, l'obligation.

Plus symbolique, l'« évaluation » de l'action des ministres par le Premier ministre avec l'aide d'un cabinet de conseil a fait grand bruit au début de l'année 2008 :

« En privé, l'entourage du Premier ministre, François Fillon, ne cache pas être assez modérément satisfait du travail effectué par le cabinet Mars & Co, chargé de bâtir les indicateurs devant servir à l'évaluation des ministres. « Ils ne connaissaient visiblement pas grand-chose aux politiques publiques », confie un collaborateur du locataire de l'hôtel Matignon. La pertinence de certains indicateurs dévoilés reste effectivement à démontrer »³.

Cet épisode a mis en lumière une nouvelle façon de gouverner qui fait appel à des prestataires privés au plus haut sommet de l'Etat, alors qu'il semblait que l'expertise interne à l'administration, notamment celles des grands corps, constituait un vivier potentiel de savoirs, monopolisant les fonctions de définitions et de productions des politiques publiques.

Ce recours à un cabinet de conseil pour mener une mission d'évaluation interroge les observateurs sur une « managérialisation des activités politiques »⁴ et remet sur le devant de la scène, de manière plus visible, l'action de « conseillers du Prince » pour apporter des solutions aux acteurs politico-administratifs.

Nous allons dans cette recherche tenter d'apporter une contribution à ce débat en prenant pour objet de recherche, ce qui est traditionnellement présenté en science politique comme la dernière phase d'une politique publique⁵, l'évaluation.

Nous souhaitons alors analyser la boîte noire de cette activité qui, pour reprendre les mots de Wildavsky, vient de fait assumer « le vieux rêve de tout analyste de la politique », en permettant de « dire la vérité au pouvoir »⁶.

³ « Évaluation des ministres Des consultants décevants », *La Gazette des communes*, n°1916, 14 janvier 2008, p. 7.

⁴ Sur ce sujet, voir par exemple la livraison de la revue *Politix* de 2007 coordonnée par Cécile Robert. Notamment: Robert (C.), « Les transformations managériales des activités politiques », *Politix*, vol. 20, n° 79, 2007, p. 7-25.

⁵ Notamment le modèle séquentiel de Jones, depuis largement remis en cause par les développements de l'analyse des politiques publiques, mais qui demeure néanmoins structurant : Jones (Ch.), *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Duxbury Press, 1976.

⁶ Wildavsky (A.), *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Little, Brown, Transaction Publishers, 1987, 2e édition (1ère édition en 1979).

En revenant sur le développement de l'évaluation des politiques publiques, nous présenterons une approche favorisant une compréhension plus fine de son extension en France. Enfin, nous restituerons notre « laboratoire de recherche », c'est-à-dire la démarche et la méthodologie de l'enquête.

I. L'évaluation des politiques publiques comme objet de recherche

Le mot « évaluation » est une composante usuelle du langage courant. Dérivé du latin *valutare*, il est d'un usage varié pour désigner des activités comportant une dimension de jugement de valeur. De l'université⁷ à l'entreprise multinationale en passant par les salles feutrées des ventes aux enchères ou les cabinets de médecine, l'évaluation se développe sur de nombreuses scènes et irrigue des pratiques diverses⁸.

Comme le remarque Laurence Jourdain, ce terme « est apparu dans le langage français entre le XIIIe et le XIVe siècle, pour exprimer l'action de "porter un jugement sur la valeur ou sur le prix d'une chose". Par la suite, il a été alternativement considéré comme synonyme d'expertiser, chiffrer, calculer, ou, au contraire, de fixer approximativement "à vue d'œil" »⁹.

Du côté des décideurs publics, ce souci de mesure de l'action n'est pas nouveau¹⁰.

Un rapide détour historique nous indique que l'on trouve les origines des techniques pour « mieux gouverner » dès l'Antiquité¹¹ puis, au Moyen Age, où elles permettent au pouvoir

⁷ Voir le récent débat sur l'évaluation de la recherche: Charle (C.), « L'évaluation des enseignants-chercheurs », *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, n° 102, avril-juin 2009, p. 159-170.

⁸ En France d'ailleurs, ce terme a été l'objet d'un investissement militant: « La fièvre de l'évaluation », numéro spécial de la *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, supplément n° 55-4 bis, 2008. et « L'idéologie de l'évaluation, la grande imposture », numéro spécial de *Cités*, n° 37, 2009.

⁹ Jourdain (L.), « L'évaluation des politiques communautaires : légitimation et apprentissages nationaux », *Cultures & Conflits*, n°28, 1997, p. 147-169.

¹⁰ Pour un panorama général, voir : Desrosières (A.), *Gouverner par les nombres*, Presses de l'Ecole des Mines de Paris, 2008.

¹¹ Senellart (M.), *Les arts de gouverner : Du regimen médiéval au concept de gouvernement*, Paris, Seuil, 1995, p.14 : « En fait, l'idée d'un art du gouvernement, loin d'être liée à l'avènement d'une rationalité technologique, remonte aux premiers âges de la philosophie. C'est chez Platon que la politique, d'une façon alors tout à fait nouvelle, se trouve définie comme une activité spécialisée, faisant l'objet d'un art (*techne*), régi par la norme du *metrion* (juste mesure), qui place le gouvernant au-dessus des lois écrites et le dispense du consentement des

féodal de pallier la remise en cause et la dépossession de son pouvoir par des entités tierces : des systèmes de quantification sont alors mis en œuvre pour renforcer l'Etat et asseoir sa légitimité¹².

La nécessité de produire des informations sur son action devient alors une ambition récurrente des pouvoirs publics¹³ comme l'atteste l'émergence de la statistique¹⁴ qui œuvre pour une gestion scientifique des affaires publiques, réductrices des incertitudes liées au fonctionnement de la vie politique de la cité¹⁵.

La sphère politico-administrative plonge alors dans un travail constant de mesure de l'adéquation entre ce que l'on veut obtenir et ce que l'on obtient¹⁶ et va trouver une nouvelle forme d'expression avec l'apparition de l'évaluation des actions publiques au milieu du vingtième siècle¹⁷.

Précisément, l'évaluation s'inscrit, à l'origine, dans une filiation directe avec les activités de production rationnelle sur les politiques publiques et la structuration d'une *policy analysis*¹⁸, constituée à des fins d'aide à la décision et de conseil aux gouvernants, qui prend son essor aux États-Unis au milieu du siècle dernier.

citoyens. Cette *techne* ne s'oppose pas à la science politique, comme la pratique à la théorie. Elle est la science même du gouvernement, *episteme arches* ».

¹² Voir notamment l'épisode relaté par Vérin (H.), « L'Etat et l'entreprise au XVIIIe siècle : la gestion des ressources », *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°27, Juin, Paris, 1994, p. 89-95.

¹³ Nous renvoyons également au sujet de la quantification à : Bruno (I.), Déchiffrer l'« Europe compétitive » : Etude du benchmarking comme technique de coordination intergouvernementale dans le cadre de la stratégie de Lisbonne compétitive, Thèse à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, décembre 2006.

¹⁴ Desrosières (A.), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.

¹⁵ Incertitudes grandissantes liées à la fin de l'« état de nature » si l'on suit les théories de Hobbes : Schmitt (C.), *Le Léviathan dans la doctrine de l'État de Thomas Hobbes*, Paris, Le Seuil, (coll.: « L'ordre philosophique »), 2002.

¹⁶ Ce phénomène est à rapprocher de la conception très élitiste du pouvoir politique de Giovanni Sartori pour qui l'efficacité de la démocratie dépend en partie de l'efficacité de ses dirigeants : Sartori (G.), *Théorie de la démocratie*, Paris, Armand Colin, 1974.

¹⁷ Guba, (E.G.), Lincoln (Y.S.), *Fourth Generation Evaluation*. Beverly Hills, CA, Sage 1989, p. 26.

¹⁸ Pour une présentation générale : Parsons (W.), *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham, Edwar Elgar, 1995.

En effet, en 1958, C. E. Lindblom développe le projet de fournir des « recettes du bon gouvernement »¹⁹ à des acteurs publics dont l'action est fortement sous contraintes économiques et tension démocratique. Ce courant a alors pour objectif d'expliquer les échecs des politiques publiques pour en permettre une amélioration²⁰. Plus exactement, une attention particulière est portée à cette époque à la rationalisation des politiques de l'État Providence ; l'évaluation participant alors à une volonté de mieux articuler savoir et décision, afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique²¹.

Mais c'est surtout le renouvellement de l'« esprit du capitalisme » dans les sociétés modernes, en permettant l'émergence d'une cité dite de projet, qui accentue le déploiement d'outils de contrôle du type évaluatif pour vérifier l'adéquation entre les objectifs poursuivis et les résultats atteints²².

Ainsi, l'évaluation et son fondement, la nécessité de rendre des comptes (accountability), s'accroît depuis les années 1980 avec le processus d'exportation de modèles de conduite des organisations propres à la sphère entrepreneuriale.

C'est le projet du *New Public Management* (NPM)²³ -ou Nouvelle Gestion Publique (NGP) dans son acception française- qui propose le transfert généralisé des instrumentations et des modes de raisonnements développés dans les entreprises privées vers les organisations

¹⁹ Muller (P.), Surel, (Y.), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 31.

²⁰ La compréhension des échecs devenait ainsi rationnelle nous dit Patrice Duran « c'est-à-dire recevables d'explications fondées en raison. On brisait ainsi avec l'ignorance entourant les choix politiques quant à la réalité de leurs effets pratiques, en même temps qu'on entendait curieusement les sirènes de la fin des idéologies nous chanter que l'orientation partisane des politiques avait moins de sens et d'importance que les mécanismes d'opérationnalisation à travers lesquels elles étaient produites » in Duran (P.), « L'analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°1, 1996, p. 109.

²¹ Sur l'articulation entre savoir et décision par le truchement de l'évaluation, voir : Duran (P.), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999, p. 167-196.

²² Boltanski (L.), Chiapello (E.), *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999. Selon ces auteurs, la cite de "projet" renvoie à l'idée de boucle d'une action, de rationalité téléologique qui suppose de porter un regard rétrospectif sur le projet précédent avant de lancer le nouveau.

²³ Une vue d'ensemble est proposée par Christopher Hood : , Hood (C.), *The art of the State: culture, rhetoric, and Public Management*, Oxford, Oxford University Press, 2000. En langue française, voir le numéro n°105-106 de la *Revue Française d'Administration Publique*, « La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », 2003.

publiques²⁴.

Qualifiée de « brisure radicale »²⁵ ou encore de « paradigme de réinvention du gouvernement »²⁶, cette nouvelle conception de la gestion publique, axée sur la performance et ambitionnant à un meilleur usage des ressources publiques, s'impose en tant que « modèle de référence »²⁷.

S'inscrivant dans un « référentiel global de marché »²⁸, la diffusion internationale de cette doctrine de gestion publique est appropriée indépendamment des affiliations et des sensibilités politiques²⁹ aussi bien en Europe³⁰ que dans des pays en développement³¹. Comme le souligne François-Xavier Merrien, « la force du mouvement de la Nouvelle Gestion Publique est d'avoir magnifiquement su tirer parti des mots (...) Comme toute pensée mythique, la NGP ne cherche pas à établir scientifiquement le vrai et le faux. Elle cherche à donner sens au monde »³².

Les notions d'efficacité, de flexibilité, d'évaluation ou encore de marché sont donc progressivement introduites et répandues dans la sphère publique afin d'alimenter la rhétorique performative des institutions publiques.

²⁴ Pour une critique des dérives potentielles sur les institutions démocratiques de ce « nouveau idéal-type bureaucratique » : Suleiman (E.), *Le démantèlement de l'Etat démocratique*, Paris, Seuil, 2005.

²⁵ Pollitt (C.), *Managerialism and the public services*, Oxford, Blackwell, 1993.

²⁶ Osborne (D), Gaebler (T.), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley, 1992.

²⁷ Chevallier (J.), Rouban (L.), Introduction, *Revue française d'administration publique*, n°105-106, 2003, p. 7-10.

²⁸ Par exemple: Jobert (B.), (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et pratiques gouvernementales*, Paris, l'Harmattan, 1994.

²⁹ Jones (L. R.), Kettel (D. F.), « Assessing Public Management Reform in an International Context », *International Public Management Review*, Vol. 4, n° 1, 2003, p. 1-19.

³⁰ Les premiers en Europe à en avoir appliqué les principes dans leur gestion quotidienne furent les pays scandinaves dès les années 1990. Par exemple : Modell (S.), « Goals versus institutions: the development of performance measurement in the Swedish university sector », *Management Accounting Research*, Vol. 14, 2003, p. 333-359.

³¹ Laking (R.), Norman (R.), « Imitation and Inspiration in Public Sector Reform: Lessons from Commonwealth Experiences », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, n° 4, 2007, p. 517-530.

³² Merrien (F.-X.), « La Nouvelle Gestion Publique : un concept mythique », *Lien Social et Politiques*, n°41, 1999, p. 102.

Elles affectent directement « l'art de gouverner »³³ et font se substituer aux discours axés sur les valeurs, des discours privilégiant les techniques³⁴, ce qui fait dire à Murray Edelman que :

« Le crédit qui est accordé à la technique, dans les sociétés capitalistes, s'explique par l'identification qui y est opérée entre les inventions et l'amélioration du bien-être ; dans ces sociétés, l'insistance sur les moyens pratiques indispensables à la réalisation des programmes gouvernementaux est auréolée de la rationalité qui est associée depuis deux siècles aux progrès technologiques de l'industrie »³⁵.

D'ailleurs, l'introduction de nouvelle forme de management concrétise une « seconde révolution bureaucratique »³⁶, qui vise en toile de fond à légitimer l'action politico-administrative en faisant reposer la coordination sur des instruments techniques de rationalisation, de cadrage et de contrôle des comportements³⁷.

Dans cette panoplie de l'« esprit gestionnaire »³⁸ du New Public Management, l'évaluation est alors située comme un instrument essentiel des politiques de réforme publique au nom de la responsabilité et de la transparence mais également en raison de la pression qu'elle peut exercer sur le système politique³⁹. Elle se présente comme une nécessité fonctionnelle, et tant l'instrument que le référentiel dans lequel elle s'inscrit sont caractérisés par leur neutralité et leur universalité.

³³ Hood (C.), « A Public Management for All Seasons », *Public Administration Review*, Vol. 69, n°1, 1991, p. 3-19; Hood (C.), « Contemporary Public Management: A New Global Paradigm? », *Public Policy and Administration*, Vol. 10, n°2, 1995, p. 104-117.

³⁴ Habermas (J.), *Theory and Practice*, Boston, Beacon Press, 1973 ; traduction française : *Théorie et Pratique*, Paris, Payot, 1975.

³⁵ Edelman (M.), *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Le Seuil, 1991, p. 109.

³⁶ Le Galès (P.), Scott (A.), « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle ou « freer markets, more rules », *Revue française de sociologie*, Vol. 49, n° 2, 2008, p. 301-330.

³⁷ Power (M.), *The Audit Society: Rituals of Verification*, 2nd edition, Oxford, Oxford University Press, 1999.

³⁸ Ogien (A.), *L'Esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1995.

³⁹ Bouckaert (G.), « La Réforme de la Gestion Publique change-t-elle les systèmes administratifs? », *Revue Française d'Administration Publique*, n°105/106, 2003 p.39-54.

En poursuivant une double ambition, mesurer et juger les politiques publiques⁴⁰, elle est censée permettre aux élus de rendre des comptes sur l'efficacité de leur action et sur le bien fondé des décisions qui les ont engendrées ; on parle alors de légitimité par les outputs⁴¹.

De manière assez neutre, l'évaluation peut alors être définie comme « l'activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation de l'information concernant la mise en œuvre et l'impact de mesures visant à agir sur une situation sociale ainsi que la préparation de mesures nouvelles »⁴².

Son développement est tel aux Etats-Unis et dans les pays anglo-saxons⁴³ que certains auteurs estiment que « l'évaluation est devenue son propre domaine intellectuel et d'activités, avec ses propres mécanismes pour assurer son développement en continu »⁴⁴.

Par comparaison avec d'autres pays européens⁴⁵, et, surtout avec le cas américain, l'apparition de l'évaluation en France paraît tardive : à la fin des années 1970 et, surtout, dans les années 1990, elle s'incarne pour la première fois dans des institutions formelles de l'État central.

À cet endroit, on connaît les conditions de son importation, les mythes fondateurs et son histoire, qui ont notamment été éclairés comme un « avatar de la planification »⁴⁶.

Mais c'est surtout l'étude de son déploiement⁴⁷ qui a mis en lumière les nombreuses instances centrales et autres architectures organisationnelles qui vont peser sur l'acclimatation de la France à ce nouveau mode de gestion publique.

⁴⁰ Jacob (S.), notice « L'évaluation des politiques publiques » in Boussaguet (L.), Jacquot (S.) Ravinet (P.), (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Collection Références, 2004, p. 201-208.

⁴¹ Knoepfel (P.), Larrue (C.), Varone (F.), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Bâle, Munich, Helbing & Lichtenhahn, 2001, p. 101.

⁴² Leca (J.), « Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, n°66, 1993, p. 190.

⁴³ Veddung (E.), « Four Waves of Evaluation Diffusion », *Evaluation*, vol. 16, n°3, 2010, p. 263-277.

⁴⁴ Furubo (J.-E.), Rist (R.), Sandahl (R.), (dir.), *International Atlas of Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 2002, p.17.

⁴⁵ Varone (F.), Jacob (S.), « Institutionnalisation de l'évaluation et Nouvelle Gestion publique : un état des lieux comparatif », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 2, 2004, p. 271-292.

⁴⁶ Sur l'importation de l'évaluation en France, nous renvoyons au travail de thèse de Vincent Spenlehauer : Spenlehauer (V.), « L'évaluation des politiques publiques en France, avatar de la planification », Thèse de science politique, Université Pierre Mendès-France Grenoble II, 1998.

Malgré cette focalisation sur le plus haut sommet de l'Etat, ce sont véritablement les collectivités territoriales, et notamment les Régions⁴⁸, qui vont se trouver être le point d'entrée des pratiques d'évaluation en France. Plus exactement, « l'évaluation locale des politiques publiques a connu un développement notable depuis le début des années quatre-vingt-dix »⁴⁹, nous dit-on.

D'ailleurs, opposé à la prétendue « agonie » du niveau central, le développement infranational de l'évaluation fait dire à certains observateurs que l'« on observe moins une institutionnalisation de l'évaluation en France, qu'une stagnation au niveau central, mais également une dynamique territoriale plus ou moins informelle et prometteuse, qui nous fait dire que les initiatives régionales et locales, certes diverses et timides, constituent un intéressant laboratoire d'outils et d'innovations, de nature à combler le retard accumulé »⁵⁰.

C'est ce que nous allons tâcher de démontrer en sociologisant l'analyse de cet instrument d'action publique.

II. Contribution à une sociologie politique d'un instrument

Si l'évaluation est un instrument essentiel dans l'entreprise de rationalisation de l'action publique⁵¹, elle peut également être lue davantage « comme un enjeu de lutte dans des espaces institutionnels » que comme une simple technique managériale⁵².

⁴⁷ Jacob (S.), « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques (France, Belgique, Suisse et Pays-Bas) », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 5-6, 2005, p. 835-864.

⁴⁸ Spenlehauer (V.), Warin (P.), « L'évaluation en région », *Sociologie du travail*, vol. 2, n° 42, 2000, p. 245-262.

⁴⁹ Fontaine (J.), « Évaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles. Raisons des décideurs, offres d'expertise et usages sociaux dans quelques pratiques régionales », *Politix*, n°36, 1996, p. 51.

⁵⁰ Éditorial de la revue *Pouvoirs Locaux*, numéro spécial « Politiques publiques locales : le défi de l'évaluation », n°38, 1998, p. 38.

⁵¹ Leca (J.), « L'évaluation comme intervention, sciences sociales et pratiques administratives et politiques », in Actes du colloque « L'évaluation des politiques publiques », GAPP-CNRS-ENS Cachan des 5 et 6 février, miméo, 1997.

⁵² Gaxie (D.), Laborier (P.), « Des obstacles à l'évaluation des politiques publiques et de quelques pistes pour tenter de les surmonter », in Favre (P.), Hayward (J.), Schmeil (Y.), (dir.), *Être gouverné, mélanges en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de la FNPS, 2003, p. 201-224.

Dès lors, l'analyse de l'action publique par le prisme de ses instruments, devenue aujourd'hui une entrée possible et légitime depuis les travaux fondateurs de Hood⁵³ et repris plus récemment en France dans l'ouvrage de Lascoumes et Le Galès⁵⁴, devient une posture particulièrement féconde pour appréhender les ressorts de l'évaluation des politiques publiques en France.

En poursuivant une sociologie politique des instruments, cette approche, fortement inspirée des travaux de la sociologie des sciences⁵⁵, vise à sortir les dispositifs de leur « solitude technique »⁵⁶ pour mettre à jour leurs dimensions normative et sociale⁵⁷.

Dans cette perspective, les instruments n'existent pas « en soi » et ne sont pas rationnels par nature. Ils s'inscrivent dans un processus historique et social de construction, de négociation, de mise en forme, de promotion, de discussion, d'imposition ou d'acceptation, d'utilisation ou de rejet passif ou actif⁵⁸.

Une telle approche considère que les instruments « ne sont pas des outils axiologiquement neutres et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé »⁵⁹.

L'évaluation en tant qu'instrument d'action publique constitue alors un « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »⁶⁰.

L'analyse suppose donc de ne pas se cantonner à décrire les qualités intrinsèques des instruments⁶¹, ni de se focaliser strictement sur les acteurs et leurs discours.

⁵³ Hood (C.), *The Tools of Government*, Hong-Kong, Chatman House, 1983.

⁵⁴ Lascoumes (P.), Le Galès (P.), (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2005.

⁵⁵ Callon (M.), « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, vol. 36, 1986, p. 169-208.

⁵⁶ Berry (M.), *Une Technologie Invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, Ecole Polytechnique, 1983.

⁵⁷ Boussard (V.), « Dispositifs de gestion et simulacres de contrôle », in Boussard (V.), Maugeri (S.), (Eds.), *Du politique dans les organisations. Sociologies des dispositifs de gestion*, l'Harmattan, Paris, p. 173-191.

⁵⁸ Bernard (B.), « Itinéraire d'un indicateur forestier. De l'émergence et de l'enrôlement », *Revue Française de Gestion*, vol. 2, n° 181, 2008, p. 97-110.

⁵⁹ Lascoumes (P.), Le Galès (P.), *op.cit.*, p. 13.

⁶⁰ *ibid.*

⁶¹ Desrosières (A.), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2000.

Une approche par les instruments, en déplaçant le regard de l'analyste vers l'analyse conjointe des techniques managériales et des dynamiques sociales, permet d'apprécier plus pragmatiquement comment des théories se mettent en action et de suivre plus progressivement comment se configurent des interactions entre acteurs⁶².

Dans cette perspective, il s'agira pour notre recherche de retracer l'histoire de l'évaluation et de regarder son évolution ainsi que sa forme contemporaine. Nous relierons par le prisme d'une « approche externaliste » l'évaluation à son cadre historico-administratif⁶³ et mettrons à jour les ressorts de son horlogerie institutionnelle.

Les effets de l'instrument évaluatif seront également analysés mais pas seulement, nous proposons également de comprendre comment l'évaluation « équipe » des acteurs, autant qu'elle est équipée en retour⁶⁴.

C'est donc à une sociologie politique explicitement centrée sur l'évaluation⁶⁵ que nous souhaitons nous attacher dans la présente recherche. Nous ne prétendons pas alors analyser les méthodes et les techniques d'évaluation elles-mêmes mais plutôt éclairer les modalités de l'émergence, de la circulation et de la diffusion de cet instrument d'action publique en France. Plus exactement, alors que les travaux existants ont surtout approché l'évaluation par le « haut », nous souhaiterions décentrer l'analyse en prenant pour terrain, l'espace infranational, souvent présenté comme plus « dynamique » dans le développement de l'évaluation. Nous entendons de fait apporter une analyse à ce que nous qualifierons d'évaluation infranationale ou territoriale des politiques publiques.

Nous faisons l'hypothèse que contrairement au niveau central où l'évaluation a eu du mal à s'implanter, l'infranational constitue un terrain plus fertile de circulation et de durcissement

⁶² Weller (J.-M.), « Pourquoi parler de dispositifs ? Le cas d'un centre d'accueil de personnes séropositives », in Boussard (V.) et Maugeri (S.), (dir.), *Du politique dans les organisations. Sociologies des dispositifs de gestion*, l'Harmattan, Paris, 2003, p. 249-262.

⁶³ Chiapello (E.), Ramirez (C.), « La sociologie de la comptabilité : une introduction », *revue Comptabilité-Contrôle-Audit*, mai 2004, p. 3-5.

⁶⁴ Dodier (N.), *Les hommes et les machines, la conscience collective dans les sociétés technicisées*, Paris, Ed. Métailié, (Coll. « Leçons de choses »), 1995.

⁶⁵ Des jalons ont récemment été posés : Barbier (J.-C) « Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°101, 2010, p. 25-49 et Gaxie (D.), Laborier (P.), art.cit.

de l'évaluation en raison du rôle de l'Etat et de la pénétration d'acteurs privés, des structures de consultance, qui en font un terrain privilégié d'élargissement de leur portefeuille clients.

La recherche tente alors de répondre à la question suivante : quelles sont les modalités de développement de l'évaluation dans l'espace infranational ?

Dans cette perspective, nous nous intéresserons ici aux systèmes de règles gouvernant l'évaluation qui constituent une variable essentielle pour comprendre le durcissement de l'«idée» évaluative. À cet égard, nous montrerons notamment que l'Etat s'est servi de l'évaluation pour maintenir sous contrôle les collectivités territoriales⁶⁶.

Ainsi, il semblerait que l'«Etat régulateur»⁶⁷ ait joué un rôle structurant dans l'émergence puis l'écriture d'une grammaire évaluative. Nous suivrons ainsi l'argument selon lequel l'Etat est aujourd'hui en position d'orientation et de délégation des politiques publiques, «le passage du faire au faire faire»⁶⁸, qui suggère la mise en place de capacités de contrôle dont l'objectif est de mettre sous tutelle la délégation accordée.

Souhaitant prolonger cette analyse, nous étudierons comment cette configuration de l'Etat a eu des incidences sur la structuration de nouvelles «techniques de gouvernement» et plus particulièrement sur l'évaluation des politiques publiques.

Aussi, l'évaluation des politiques publiques offre un bon fil conducteur pour suivre l'évolution des modes d'intervention de l'État ; traceur⁶⁹ de sa mutation, elle est particulièrement utile pour comprendre les relations entre pouvoir central et pouvoirs locaux qui se jouent depuis la fin des années 1970.

Comme cela a déjà pu être confirmé par de récents travaux⁷⁰, les évolutions de l'action publique conduisent à envisager sous un nouveau jour les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Le passage d'un Etat jacobin pris dans des relations «centre périphérie»⁷¹ à une situation où les rapports s'«horizontalisent» avec les collectivités territoriales contribue à mettre

⁶⁶ Duran (P.), Thœnig (J.-C.), «L'Etat territorial», in Commaille (J.), Jobert (B.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.

⁶⁷ Majone (G.), *Regulating Europe*, Londres, Routledge, coll. «European Public Policy Series», 1996.

⁶⁸ Hassenteufel (P.), *Sociologie politique : L'action publique*, Armand Colin, 2008, p. 270.

⁶⁹ Lascoumes (P.), «Les instruments d'action publique, traceurs de changement, l'exemple de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006)», *Politiques et Sociétés*, n°26, 2007, p. 73-90.

⁷⁰ Faure (A.), Négrier (E.), (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la décentralisation*, Paris, L'Harmattan, 2007.

l'évaluation au centre de ses transformations contemporaines dans la mesure où il s'agit désormais de se questionner sur « le niveau le plus pertinent de formulation et de mise en oeuvre des politiques publiques, et par voie de conséquence, de leur évaluation »⁷².

En effet, après un modèle centralisé⁷³, l'État a mis en place un mode négocié de gouvernement et s'oriente aujourd'hui vers des procédures de pilotage à distance par le biais de l'évaluation, de la contractualisation⁷⁴ ou autres systèmes de surveillance des activités et de reddition des comptes⁷⁵.

À cet égard, Alain Faure et Andy Smith notent que l'« impressionnant bras de fer » qui s'est engagé au cours des premières années de la décentralisation a engendré un accroissement de méthodes pour « quantifier et qualifier les implications gestionnaires et électorales des mutations politico-administratives en cours »⁷⁶.

Dans l'optique de déconstruire la manière dont l'évaluation s'est dessinée en France, nous allons donc la traquer de façon longitudinale, de sa genèse à son objectivation dans des institutions afin de poser les jalons d'une approche qui revient sur la construction d'une grammaire évaluative.

En nous attachant à considérer ces dynamiques institutionnelles, nous identifierons les processus de cristallisation de cadres cognitifs et normatifs qui orientent de façon décisive les significations et les actions possibles en dessinant la voie de nouveaux sentiers d'action publique⁷⁷, aussi bien dans la sphère nationale qu'infranationale.

⁷¹ Grémion (P.), *Le Pouvoir Périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.

⁷² Duran (P.), Monnier (E.), « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, avril 1992, p. 255.

⁷³ Crozier (M.), *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Le Seuil, coll. Points, 1963.

⁷⁴ Gaudin (J.-P.), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses de Sciences Po, Paris, 1999.

⁷⁵ Epstein (R.) « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n°11, 2005, p. 96-111.

⁷⁶ Faure (A.), Smith (A.), « L'évaluation objet de savoir et enjeu de pouvoir. Le cas des politiques publiques locales », *Sciences de la Société. Les Cahiers du LERASS*, n° 32, mai 1994, p. 101-111.

⁷⁷ Palier (B.), Bonoli (G.), « Phénomènes de *Path Dependence* et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue Française de Science Politique*, vol 49, n°3, juin 1999, p. 399-420.

Nous analyserons alors le processus d'institutionnalisation, entendu comme « les dynamiques par lesquelles les règles et les procédures apparaissent, se développent au point de constituer un espace social et produisent en définitive des comportements chez les acteurs qui les ont générées et/ou intégrées »⁷⁸ qui se fait jour dans l'espace infranational, notamment au niveau des régions où les règles imposant l'évaluation ont très vite provoqué la mise en place de pratiques évaluative.

D'ailleurs, ce développement de règles évaluatives formatées par l'Etat et relayées dans des dispositifs territoriaux provoque le positionnement de cabinets de conseil en tant que producteurs légitimes des travaux délégués par les collectivités territoriales. Cet investissement marchand de l'évaluation sera donc une deuxième façon d'interroger l'évaluation pour rendre compte de son développement en France.

En effet, l'évaluation semble avoir généré un véritable marché du conseil et constitue pour les cabinets qui s'y engagent, un produit spécifique, apparemment plus opportuniste qu'idéologique⁷⁹.

Arrimé aux phénomènes de décentralisation et d'eupéanisation⁸⁰ qui traversent l'action publique et qui ont accentué le recours à des acteurs externes pour apporter des solutions susceptibles de faciliter la prise de décision politique dans des champs d'action devenus de plus en plus complexes et fragmentés⁸¹, ce marché s'encadre dans la lignée du mouvement contemporain d'externalisation de la régulation de certains secteurs à des agences

⁷⁸ Lascoumes (P.), Le Galès (P.), *Sociologie de l'action publique*, Paris., Armand Colin, 2007, p. 98.

⁷⁹ Saint-Martin (D.), « Le consulting et l'État : une analyse comparée de l'offre et de la demande ». *Revue française d'administration publique*, n°120, 2006, p. 743-756.

⁸⁰ Lavignotte Guérin (E.), « Les experts de l'Europe au « local ». Critères d'identification et de différenciation sur un marché de l'expertise locale en pleine mutation », Georgakakis (D.), (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2002, p. 217-240 ; Lavignotte Guérin (E.), *Expertise et politiques européennes de développement local*, Paris, L'Harmattan, 1999.

⁸¹ Ainsi in « Experts européens et centralisation de la gouvernance locale », in Balme (R.), Faure (A.), Mabileau (A.), (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 403-413, Andy Smith souligne en quoi le contexte de l'UE avait favorisé le développement d'experts locaux externes aux collectivités territoriales (associations, spécialistes, cabinets de conseil, etc.).

indépendantes⁸², associées au tournant néo-managérial de l'action publique et à l'Etat stratège⁸³.

Comment se structure ce marché émergent ? Quelles sont les stratégies à l'œuvre ? À cet effet, nous esquisserons une typologie des structures professionnelles privées, proposant aux collectivités des prestations d'évaluation. Qui sont-elles ? Que font-elles à l'évaluation ? Ces questions s'inscrivent dans une perspective de type « *knowledge of* » qui s'attache à analyser comment les normes et les théories véhiculées par les experts affectent les politiques publiques⁸⁴.

L'analyse de ce double processus d'institutionnalisation, d'un instrument et de son marché, ne saurait pourtant être comprise en dehors de l'émergence d'un espace professionnel qui laisse entrevoir la spécialisation d'acteurs privés et publics.

Dès lors, notre travail se propose de questionner les dynamiques d'affirmation professionnelle⁸⁵ mais aussi le contenu des savoirs qui se développent et d'en saisir les logiques collectives. Assiste-t-on à une professionnalisation des acteurs de l'évaluation ? Comment défendent-ils leur intérêt ? Au final, sont-ils réellement en mesure de peser sur le développement de l'évaluation en France ?

⁸² La réflexion sur les agences et les autorités administratives indépendantes (AAI) n'est en soi pas nouvelle. Nous nous référons ici aux travaux développés récemment autour des questions sanitaires : Benamouzig (D.), Besançon (J.), « Les agences : de nouvelles administrations publiques ? » in Borraz (O.), Guiraudon, (V.), (dir.), *Politiques publiques. 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2008, p. 283-307.

⁸³ Sur cette question, les travaux de Philippe Bezès sont très éclairants. Se reporter notamment à son dernier ouvrage : Bezès (P.), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, collection « Le lien social », 2009.

⁸⁴ Saint-Martin (D.), notice « Expertise », in Boussaguet (L.), Jacquot (S.), Ravinet (P.), (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2004, p. 209.

⁸⁵ Pour une contribution récente sur cette question: Le Bianic (T.), Vion (A.), (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, 2008.

III. Laboratoire de la recherche

Pour répondre à notre questionnement, nous avons opté pour une stratégie de recherche qui multiplie les prises et les méthodes d'enquête susceptibles de rendre compte, dans l'espace et dans le temps, du déploiement de l'évaluation.

La visée diachronique et synchronique que nous cherchons à restituer a été conduite à différents échelons, publics et privés, de l'espace infranational de l'évaluation.

La recherche s'appuie essentiellement sur des observations directes et participantes, soixante-six d'entretiens semi-directifs menés auprès des acteurs de l'évaluation infranationale en France (consultants, fonctionnaires de collectivités territoriales, fonctionnaires d'Etat, chercheurs) et une enquête par questionnaire en ligne.

À titre liminaire, notons que la première difficulté à laquelle nous avons été confrontés en entamant cette recherche est le caractère technique de notre objet. L'évaluation des politiques publiques possède ses méthodologies et ses codes bien établis.

Pour réussir à maîtriser le domaine et dans un souci d'« empathie avec les indigènes de l'évaluation », nous avons donc commencé par décoder les ressorts de leur langage.

Ce « coût d'entrée » paraissait nécessaire pour saisir ensuite plus efficacement les propos de nos interlocuteurs lors des investigations. Maîtrisant davantage les us et coutumes des acteurs, nous nous sentirions plus à même d'enquêter auprès d'eux.

Après une analyse approfondie des manuels et de la littérature professionnelle (notamment les revues spécialisées de langue anglophone de type *Evaluation* ou *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*), nous avons mis en place un système d'observation directe et participante⁸⁶, une forme de « recherche embarquée ».

Désireux de travailler « sur » l'évaluation mais de l'appréhender de « l'intérieur »⁸⁷ des mécanismes de production de l'action publique, nous avons opté pour cette technique de collecte d'information même si, de fait, nous pouvions nous exposer à des critiques sur une

⁸⁶ Pour une analyse détaillée de ces techniques : Cefai (D.), *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2003. Peneff (J.), « Les débuts de l'observation participante ou les premiers sociologues en usine », *Sociologie du travail*, n°1, 1996, p. 25-44. Arborio (A.-M.), Fournier (P.), *L'enquête et ses méthodes : l'observation directe*, Paris, Nathan, Collection 128, 1999.

⁸⁷ Pour une contribution à ce débat : Barbier (J.-C.), *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, PUF, 2008, p. 161-174.

« complicité intellectuelle avec l'objet » en raison de la proximité que nous étions susceptibles d'entretenir avec notre terrain.

Nous défendons pourtant cette approche dans laquelle nous avons essayé de tenir une position de « neutralité axiologique »⁸⁸ et de nous inscrire dans les canons déontologiques d'une recherche en sciences sociales, « dire le vrai, dire ce que l'on croit sincèrement être la vérité, après s'être efforcé de l'approcher »⁸⁹, limitant au maximum les interférences avec notre objet, bien que celles-ci soient parfois inévitables du fait de l'observation.

D'ailleurs, on soulignera, pour le cas français, que les analyses sont essentiellement venues de chercheurs qui étaient eux-mêmes « embarqués » dans une activité d'évaluation⁹⁰.

Tout débute par notre intégration dans un cabinet de conseil au sein duquel nous sommes embauché sous la forme d'une CIFRE (Convention Industrielle de Formation par la Recherche)⁹¹.

Bénéficiant d'un statut de « consultant junior » de mars 2005 à septembre 2006, nous pouvons, dès lors, développer cette technique de l'observation de manière assez naturelle.

L'enquête de terrain en entreprise⁹², cet accès privilégié à un « trou noir du pouvoir »⁹³ que constitue une structure de consultance, est l'occasion pour nous de saisir très rapidement certains enjeux de notre objet de recherche.

⁸⁸ Sur ce sujet, nous incitons à la lecture très instructive de Fassin (D.), Bensa (A.), (dir.), *Les politiques de l'enquête. Épreuves ethnographiques*, Paris, La Découverte, 2008. Cet ouvrage étudie la position du chercheur engagé, qui ne peut plus fermer les yeux sur les conditions morales et politiques de son enquête. Il plaide pour une anthropologie critique qui ne se transforme pas en entreprise militante et continue d'appliquer les canons de la recherche scientifique.

⁸⁹ Barbier (J.-C.), art.cit, p. 166.

⁹⁰ Par exemple: Fontaine (J.), art.cit et Leca (J.), art.cit.

⁹¹ Il s'agit d'un dispositif de financement de thèse géré par le Ministère de la recherche qui permet à des doctorants de préparer leur thèse en entreprise. Pour une présentation du dispositif : ANRT (2002), *1981/2001, 20 ans de CIFRE*, Dossier réalisé par l'ANRT à l'occasion des 20 ans du système CIFRE. Relevons que nous sommes parti au bout de 18 mois du cabinet de conseil ne pouvant plus concilier notre recherche avec les exigences grandissantes et les impératifs économiques du cabinet. Désireux de mener à bien notre travail et de l'inscrire dans une recherche objective de science politique, nous avons donc arrêté d'un commun accord le contrat qui nous liait avec la structure pour pouvoir nous concentrer exclusivement sur notre recherche.

Notre statut de consultant nous permet, en effet, d'être positionné dans des missions d'évaluation et de comprendre comment s'agence au « concret » l'instrument évaluatif.

Nous participons de fait à plusieurs missions d'évaluation de politiques pour le compte de collectivités territoriales. Nous n'en restituons pas pour autant leur nature, préférant surtout nous saisir de ce terrain pour envisager les modalités de circulation d'un cabinet de conseil sur le marché de l'évaluation territoriale. C'est donc la structure en elle-même qui sera ici analysée à partir de l'étude de son activité et de ses productions mais également de nos impressions de terrain consignées dans un journal de bord tout au long de l'immersion.

En parallèle de ce travail, nous avons également choisi de « fréquenter » les espaces où se rassemblent et échangent les acteurs de l'évaluation.

Très vite, nous repérons une Société Française de l'Evaluation (SFE) qui semble réunir une partie des effectifs de ce secteur d'activité. Nous décidons donc d'y adhérer.

Il s'agit alors de voir à l'œuvre les stratégies des acteurs mais également de collecter des données sur l'association et plus généralement sur le « monde » de l'évaluation.

Dès 2005, nous participons aux manifestations et aux journées d'étude de cette association pour observer et repérer les acteurs qui se revendiquent sous cette bannière professionnelle en France. Les différentes réunions étant aussi l'occasion de nous « acculturer » davantage à notre objet de recherche.

Grâce à nos présences aux manifestations, nous bénéficions de l'accès à l'ensemble des documents produits (communications, lettres aux adhérents, rapports moraux et financiers de l'association distribués lors des assemblées générales, ...) et pouvons voir, in situ, les échanges qui se codifient entre les membres de l'association.

Début 2007, nous sommes repérés par nos travaux et notre présence aux différents événements. Ayant pris connaissance de notre sujet de thèse, un des membres de la SFE nous contacte pour intégrer le conseil d'administration de l'association :

⁹² Sur les différents aspects de l'enquête de terrain en entreprise, voir l'excellent guide de Michel Villette : Villette (M.), *Guide du stage en entreprise. De la recherche du stage à la rédaction du mémoire*, Paris, La Découverte, 2004 (1ère éd. 1994, intitulée *L'art du stage en entreprise*).

⁹³ Lascoumes (P.), Lorrain, (D.), « Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique », *Sociologie du travail*, vol. 49, n°1, 2007, p. 1-9.

« Nicolas, je viens vers toi, au nom du bureau, pour te proposer de présenter ta candidature au conseil d'administration de la SFE. Nous avons besoin de forces jeunes et compétentes : tout ton profil ! Il ne s'agit pas d'un engagement lourd en termes de temps ; je te joins le document qui va être adressé à tous les adhérents prochainement et qui te donne des indications sur l'engagement et ses modalités. Il est temps pour nous, les anciens, de passer le relais à des plus jeunes ; nous organiserons ces relais, Guy, Annie et moi restons au bureau mais il nous faut penser à l'avenir. Merci de ta réponse que j'espère positive, n'hésite pas à m'appeler un soir si tu veux qu'on en discute. Bien cordialement, »⁹⁴.

Cette « opportunité de terrain » nous paraît alors offrir un excellent prisme pour poursuivre une nouvelle phase d'observation, conscient de la place privilégiée que nous pouvons avoir pour appréhender encore plus finement notre objet de recherche. Nous acceptons de nous présenter au conseil d'administration (CA) de l'association et soumettons une candidature.

C'est ainsi que nous intégrons à partir de novembre 2007, le CA de la SFE.

Nous participerons et observerons dès lors les séminaires internes du CA sur la période 2008-2010 (quatre par an dont un résidentiel de 2 jours à la campagne) et collecterons des données de premières mains sur les stratégies de l'association.

Dans ce contexte d'observation de lieux, un cabinet de conseil et une association professionnelle, nous avons pu comprendre l'évaluation en train de se faire.

Dans les deux cas, les acteurs n'étaient pas informés de l'observation, mais conscients de notre activité de recherche⁹⁵. Nous ne préférons pas, en effet, altérer leur comportement à notre endroit.

Parallèlement à ces observations directes, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs⁹⁶ avec les acteurs de l'évaluation infranationale (Liste en annexe I).

⁹⁴ Extrait du mail que nous a adressé une des membres du conseil d'administration de la SFE en septembre 2007.

⁹⁵ Sur le même type d'approche: Demortain (D.), « Le lobbying à Bruxelles, ou la politisation comme métier (observation) », *Terrains & Travaux*, n° 8, 2005, p. 34-52.

⁹⁶ Nous avons effectué la majorité des entretiens en face à face. Seulement quatre pour des raisons techniques (éloignement géographique et impossibilité de trouver une date de RDV) ont été réalisés par téléphone. Nous avons également enregistré tous nos entretiens. avec l'accord des interlocuteurs. Un nombre important ne souhaitant pas être nommé explicitement, nous avons garanti leur anonymat dans le corps du texte.

Bien que cette méthode soit aujourd'hui soumise à questionnement en analyse des politiques publiques⁹⁷, elle reste néanmoins un levier pertinent de collecte d'informations. Son efficacité nous paraît d'autant plus avérée quand elle est couplée avec d'autres types de méthodes, c'est ce que nous avons essayé ici d'agencer.

Ces entretiens se répartissent en trois catégories.

La première est constituée d'entretiens exploratoires avec des acteurs nationaux qui nous donnent une vision historique et un regard transversal sur l'évaluation des politiques publiques.

La seconde est composée d'entretiens avec les acteurs du conseil.

Après un repérage des prestataires d'évaluation territoriale (sur lequel nous reviendrons plus en détail dans la suite de notre travail), nous décidons d'enquêter auprès des cabinets de conseil. Le choix s'opère en fonction de critères nous permettant d'avoir une relative représentativité (taille, date de création, spécialisation, ...) de ces producteurs d'évaluation. Nous menons alors des entretiens tant auprès de petites structures que de « géant » internationaux du conseil. Notre questionnement est double : connaître le cabinet et appréhender le travail du consultant rencontré.

La troisième catégorie d'entretien nous conduit enfin à prendre plus au sérieux la commande d'évaluation et à enquêter auprès des administrations publiques, notamment territoriales.

Le Conseil régional de Lorraine retient alors notre attention pour mener une approche monographique et comprendre comment sur une période (de la fin des années 1980 jusqu'à aujourd'hui), l'évaluation est saisie par une collectivité territoriale. Nous mettons alors en place une collecte d'informations sur la base d'une analyse d'archives (presse, rapports d'activités, procès-verbaux de l'assemblée régionale,...) et d'entretiens auprès des acteurs régionaux.

Maîtrisant davantage les ressorts administratifs de l'évaluation, nous avons ensuite interviewé, dans d'autres collectivités territoriales, des fonctionnaires repérés en charge d'évaluation. Des entretiens semi-directifs sont alors réalisés auprès de fonctionnaires de

⁹⁷ Notamment: Laborier, (P.), Bongrand, (P.), « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques, un impensé méthodologique ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n°1, 2005, p. 73-112 et Pinson (G.), Sala-Pala (V.) « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57, n°5, 2007, p. 555-597.

différentes structures territoriales (Région, départements, villes et communautés urbaines essentiellement) pour comprendre leur pratique de l'évaluation.

Enfin, dans l'optique d'avoir une vue d'ensemble du développement de l'évaluation dans l'espace infranational, nous avons réalisé une enquête par questionnaire auprès des collectivités territoriales (dont la méthodologie sera présentée plus en détails dans le corps de la recherche). L'objectif étant de compléter les analyses obtenues plus qualitativement lors des entretiens semi-directifs.

C'est donc un protocole d'enquête combinant des méthodes de collecte d'informations variées et complémentaires que nous avons établi pour comprendre notre objet de recherche.

IV. Plan d'exposition

Le plan choisi pour exposer notre travail découle de la difficulté de saisir dans son ensemble le développement infranational de l'évaluation des politiques publiques en France.

Nous proposons une démarche en trois temps.

Le premier temps vise à comprendre l'objet lui-même. L'évaluation n'existe pas en tant que telle, elle est mise en forme par des règles qui lui donnent corps et la traduisent dans des agencements infranationaux (Partie 1).

Une étiquette commune est imprimée en France pour que l'évaluation se structure et se diffuse. Plutôt que de prendre pour acquise l'instrument évaluatif, nous nous attacherons à un travail de déconstruction qui passe par l'étude de ses promoteurs et de la structure des espaces dans lesquels ils interviennent.

Nous montrons que cette codification est essentiellement le travail de l'Etat central (Chapitre 1) mais qu'elle dépend également de son appropriation par des collectivités territoriales.

Nous restituons alors une vue d'ensemble de ce développement ainsi qu'une analyse monographique centrée sur une étude de cas, un Conseil régional, pour comprendre l'évaluation au miroir de l'infranational (Chapitre 2).

Nous appréhendons ensuite l'évaluation sous l'angle de son marché, variable structurante pour comprendre comment les intérêts marchands provoquent un reformatage de l'évaluation et sa traduction dans des intérêts privés (Partie 2).

Nous dressons tout d'abord une cartographie des agents qui gravitent sur le marché de l'évaluation territoriale ainsi que les stratégies à l'œuvre (Chapitre 3). Puis nous explorons,

plus finement, de l'intérieur cette fois-ci, les modalités de captation du marché par une structure de consultance (Chapitre 4).

Enfin, nous poursuivons une dernière lecture du développement de l'évaluation au prisme du travail de ses professionnels (Partie 3).

À partir d'une analyse des parcours et de l'activité des individus qui officient en évaluation territoriale (Chapitre 5), nous envisageons enfin leur regroupement au sein d'une association professionnelle : la Société Française de l'Evaluation (Chapitre 6).

PARTIE I
INVENTION ET CIRCULATION DE
L'EVALUATION

INTRODUCTION

En regardant le développement de l'évaluation au plus haut sommet de l'Etat, de manière légèrement décalée, on peut trouver des éléments déterminants pour comprendre la diffusion de cet instrument d'action publique dans les collectivités territoriales.

Nous déplacerons le regard par rapport aux travaux existants sur l'évaluation au niveau central en essayant de dévoiler en quoi le travail qui s'y déroule pèse sur la définition de cette modalité d'action à un niveau infranational.

À cet effet, nous chausserons des lunettes en deux dimensions dans la première partie de notre démonstration pour comprendre l'invention et la circulation de l'évaluation en France ainsi que son adaptation à des « changements d'échelles »⁹⁸.

Tout d'abord, un premier niveau macroscopique se penchera sur les systèmes de règles et de normes institués nationalement dans le balisage et la sédimentation de l'évaluation.

Nous qualifierons ici le processus de raffinage aboutissant à la définition d'une forme évaluative qui se polit ensuite dans des arènes locales. Plus précisément, en revenant sur la trajectoire nationale de l'évaluation, nous interrogerons les institutions qui en permettent le durcissement dans les collectivités territoriales. Comment sont elles édictées ? De quelles manières est organisé l'échange ?

Ensuite, un second niveau plus microscopique partira de cas fouillés de dispositifs d'évaluation afin de déchiffrer comment les espaces locaux se saisissent de l'instrument et agencent l'évaluation dans des configurations spécifiques d'action publique. Comment l'espace infranational s'approprie-t-il les injonctions nationales ?

Nous soutiendrons l'idée que même si les systèmes de règles ont formaté l'instrument évaluatif, celui-ci prend différemment forme dans les collectivités territoriales qui le font vivre et évoluer en raison de considérations et d'aléas endogènes.

C'est ce que nous allons tout d'abord démontrer dans une analyse historique consacrée à la formation d'un « Etat évaluateur » (Chapitre 1).

⁹⁸ Faure (A.), Leresche (J.P.), Muller (P.) & Nahrath (S.), (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Grenoble, L'Harmattan, 2007.

Puis, dans un deuxième chapitre, nous suivrons les traces territoriales de l'évaluation pour mettre en lumière le cheminement institutionnel généré par le développement de cet instrument d'action publique (Chapitre 2).

CHAPITRE 1

LA FORMATION DE L'ÉTAT « EVALUATEUR »

« Evaluer les politiques publiques : cette formule nouvelle fait aujourd'hui fortune, mais elle recouvre des réalités très diverses, évolutives et encore incertaines ».

Jean-Pierre Gaudin, L'action publique. Sociologie et politique, Paris, Presses de Sciences-Po, 2004, p.180.

Participant au développement de l'instrumentation de l'action publique, l'évaluation traverse en France la deuxième moitié du XXe siècle au gré des politiques de réforme⁹⁹. Elle est placée de manière singulière dans l'architecture modernisatrice des organisations publiques tant son caractère stratégique, la légitimation par l'action, revêt une audience particulière auprès des élites politico-administratives.

En France, comme nous y invite Jean-Pierre Gaudin, soulignons que les formes de contrôle de l'action administrative sont anciennes : « ces sortes d' « archéo-évaluations », contrôle des procédures, remontant au XIXe siècle, qui ont accompagné le développement des administrations de l'Etat et qui sous-entendent encore, pour certaines d'entre elles, les évaluations les plus modernes »¹⁰⁰.

Ainsi, les inspections générales des Ministères¹⁰¹, les « comités de sage » ou encore les juridictions administratives ou comptables (on pense notamment ici à la Cour des Comptes)

⁹⁹ Pour une approche sociohistorique de ces dernières : Bezès (P.), « Gouverner l'administration : une sociologie des politiques de réforme administrative en France (1962-1997) », doctorat de science politique, Paris, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2002.

¹⁰⁰ Gaudin (J.-P.), *op.cit.*, p. 184.

¹⁰¹ On en dénombre près d'une cinquantaine en France. Pour une approche de leur rapport à l'évaluation, voir par exemple : Pons (X.), « Être inspecteur général au risque de l'évaluation. Profession "établie" et nouvel instrument d'action publique », in Buisson-Fenet (H.) et Le Naour (G.), (dir), *Les professionnels de l'action publique face à par leurs instruments*, Toulouse, Octarès, 2008, p. 143-152.

exercent des contrôles internes et comptables sur l'action des pouvoirs publics ; ils produisent des rapports sur l'appréciation de la conduite des politiques publiques ou sur l'analyse des processus de décision.

D'autres formes d'évaluation ont donc préexisté avant que les démarches se réclamant directement de l'étiquette « évaluation des politiques publiques » voient le jour et soient officiellement consacrées dans des textes juridiques¹⁰².

Dans ce chapitre, nous entamerons la démonstration par un détour sur la genèse puis la stabilisation de l'évaluation au niveau central, deux étapes qui apparaissent comme des catalyseurs décisifs dans le développement infranational de cet instrument.

En effet, s'intéresser à l'évaluation des politiques publiques consiste tout d'abord à mettre en exergue les cadres cognitifs qui l'ont stabilisé.

Dit autrement, la compréhension de l'évaluation au miroir de l'infranational suppose, dans un premier temps, de faire un détour par l'histoire de son développement au sein des arcanes étatiques. Le long chemin arpenté par l'évaluation à ce niveau a permis de figer des représentations dominantes quant à la réalité évaluative : des rapports de force se sont institués, des luttes de « savoir-pouvoir »¹⁰³ se sont agencées entre différents acteurs décisionnels situés dans le champ politico-administratif.

En ce sens, nous montrerons comment des configurations d'acteurs se forment autour de l'évaluation pour la polir dans une configuration pluraliste et l'imposer dans le cadre d'un Etat promoteur de nouvelles formes de surveillance quant à la mise en œuvre des politiques publiques.

Parallèlement, l'évaluation est l'objet d'un travail d'institutionnalisation dans l'espace infranational par le développement puis l'extension de règles évaluatives imposées par l'Etat

¹⁰² Cette remarque liminaire fait office de principe de précaution. Oui, l'évaluation existe depuis longtemps ; le but de ce chapitre est de revenir sur la constitution de ce qui a été étiqueté sous la forme d'« évaluation des politiques publiques » depuis un demi-siècle en France.

¹⁰³ Foucault (M.), *L'archéologie du savoir*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Sciences humaines », 1969.

dans ses procédures de contractualisation avec les collectivités tierces¹⁰⁴ ainsi que par la production normalisatrice effectuée par le Commissariat Général du Plan¹⁰⁵.

L'évaluation des politiques publiques ne s'est donc pas inscrite directement dans les discours et pratiques politico-administratives. Elle est le fruit d'un processus de sédimentation qui se cristallise plus durablement à partir de la seconde moitié du vingtième siècle.

Il nous faut d'abord revenir sur le développement d'une grammaire évaluative qui a fécondé une pratique rationalisante d'aide à la décision ; pratique qui rompt avec les conceptions traditionnelles de l'exercice du pouvoir.

À cet effet, nous envisagerons le formatage de cette matrice cognitive¹⁰⁶ dans un dispositif national construit et entretenu par des règles évaluatives. Suivant l'analyse proposée par Loïc Blondiaux au sujet des sondages, nous montrerons que l'évaluation des politiques publiques procède du recyclage de dispositifs antérieurs qui « ont pu être repris, ré-agencés et transformés pour composer une technique aux apparences novatrices »¹⁰⁷.

Pour parvenir à cette démonstration, il s'agira de voir, tout d'abord, que l'évaluation se greffe sur les reliquats de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB), pour se poursuivre dans la politique de « modernisation » mise en œuvre à la fin des années 1980. Nous révélerons ici l'émergence de cadres communs et le positionnement d'acteurs centraux dans la définition d'une identité évaluative (Section 1).

Puis, l'évaluation s'ancre dans la sphère infranationale à travers un travail d'« institutionnalisation » par le centre (Section 2). Ce deuxième moment d'analyse nous emmènera au cœur du travail national de durcissement de l'évaluation dans l'espace local. Le constat d'un renforcement des règles évaluatives et de leur extension permettra de comprendre pourquoi l'évaluation gagne une audience particulière au sein des organisations territoriales.

¹⁰⁴ Peyrefitte (M.), « L'évaluation de processus d'une politique publique territoriale », *Politiques et Management Public*, 1998, vol. 16, n° 2, p. 72.

¹⁰⁵ Et de manière secondaire la DATAR : Bodiguel (J.-L.), « La DATAR : quarante ans d'histoire », *Revue française d'administration publique*, n° 119, 2006, p. 401-414.

¹⁰⁶ Muller (P.), « L'analyse cognitive des politiques publiques, vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, 2000, p. 189-208.

¹⁰⁷ Blondiaux (L.), « La fabrique de l'opinion : Une histoire sociale des sondages aux Etats-Unis et en France (1935-1965) », Thèse pour le doctorat en science politique, IEP Paris, 1994, p. 179.

SECTION 1 : IMPORTATION ET STABILISATION DE L'ÉVALUATION DANS L'ESPACE POLITICO-ADMINISTRATIF FRANÇAIS (1968-1990)

L'évaluation des politiques publiques poursuit une trajectoire non rectiligne dans le cas français, sur laquelle nous allons revenir dans cette première section en mettant en exergue les grands traits de son histoire. La présentation de l'importation de l'évaluation et de son développement dans les arcanes étatiques conduit à mettre en exergue deux initiatives institutionnelles qui l'ont inscrite au cœur de la modernisation de l'Etat : la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la fin des années 1960 (Paragraphe 1) et la création d'un dispositif gouvernemental d'évaluation des politiques interministérielles en 1990 (Paragraphe 2).

1. L'élaboration d'une grammaire évaluative

Depuis la seconde moitié du vingtième siècle, l'Etat français conduit une réflexion sur les modalités de prise de recul par rapport aux actions menées et à la mesure des effets de celles-ci sur l'environnement économique et social. Cela participe à ce qu'Anthony Giddens appelle la « réflexivité »¹⁰⁸ des sociétés contemporaines, c'est-à-dire leur propension à s'auto-observer et à analyser leurs évolutions.

L'accentuation de ce phénomène, que Philippe Bezès a analysé comme le « souci de soi de l'Etat »¹⁰⁹, est palpable depuis le milieu du XXe siècle. Cette réflexion de l'Etat sur la rationalité et la réforme de son administration trouvant même des applications concrètes dans certains ministères en termes de sensibilisation au management public¹¹⁰.

Ainsi, la période qui se dessine à la fin des années 1960 constitue un terrain nourricier pour le développement de l'évaluation en France¹¹¹. On peut déceler un accès privilégié de

¹⁰⁸ Giddens (A.), *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994.

¹⁰⁹ Bezès (P.), « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Vème République : la construction du « souci de soi de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, n°102, 2003, p. 306-325.

¹¹⁰ Bezès (P.), « L'Etat et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France » in Lacasse (F.) et Verrier (P.E), (dir.), *30 ans de réforme de l'Etat*, Paris, Dunod, 2005, p. 9-40.

¹¹¹ Pour une analyse détaillée, se reporter au travail de thèse de : Vincent Spenlehauer, *op.cit.*

l'évaluation à l'agenda politique¹¹² suite à un travail d'importation des pratiques américaines de planification par des individus relais¹¹³ qui s'opère néanmoins, de manière effective, sans quelques querelles au sein de l'appareil étatique.

Même si certains auteurs ont été jusqu'à prétendre, sans doute par provocation, que « le principe de l'évaluation de l'action publique, au-delà de son nom, est pour ainsi dire aussi vieux que l'État »¹¹⁴, on ne peut pas ignorer la filiation américaine des idées en matière de management public, des activités qui se présentent en France sous le terme de RCB par rapport aux activités de traitement des politiques publiques qui existaient auparavant¹¹⁵.

Après avoir présenté la montée en puissance d'une analyse rationnelle sur les politiques publiques¹¹⁶, nous expliquerons en quoi la RCB a favorisé la cristallisation d'une forme d'évaluation, l'évaluation ex-ante¹¹⁷, dans l'espace politico-administratif.

Nous verrons alors comment des « réseaux d'acteurs »¹¹⁸ se forment autour de l'évaluation, la prolongent dans des débats et des rapports qui ponctuent la décennie des années 1980 à tel point que certains analystes nous diront :

¹¹² Sur cette notion, voir notamment Cobb (R.W.), Elder (C.D.), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1972 et Padioleau (J.-G.), *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, p. 25.

¹¹³ Vincent Spenlehauer note deux figures centrales dans cette entreprise de promotion. Bernard Cazes, chargé de mission du Commissariat Général au Plan (CGP), et Bertrand de Jouvenel, journaliste, directeur et propriétaire de la Société d'études et de documentations économiques, industrielles et sociales (SEDEIS) dont la démarche trouve une caisse de résonance au sein de l'ONU et de l'OCDE où des Hauts fonctionnaires français accordent du crédit à leur travaux. Se reporter à Spenlehauer (V.), « Intelligence gouvernementale et sciences sociales », *Politix*, n°48, décembre 1999, p. 114.

¹¹⁴ Spenlehauer (V.), *L'évaluation de politique, usages sociaux. Trois études de cas d'évaluation*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1995, p.124.

¹¹⁵ Par exemple: Djelic (M.-L), « L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et Etat », *Politiques et Management Public*, vol. 22, n° 2, 2004, p. 1-17.

¹¹⁶ Voir la présentation dans : Massardier (G.), « De la rationalité de l'État », *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 2003, p. 21-45.

¹¹⁷ Il s'agit d'une forme d'évaluation effectuée avant la mise en oeuvre d'une intervention publique qui s'apparente à une étude prospective de la faisabilité et de l'impact d'une mesure en préparation.

¹¹⁸ Sur cette notion : Le Galès (P.), Thatcher (M.), (dir.), *Les réseaux des politiques publiques, débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

« L'évaluation des politiques publiques lorsqu'elle est apparue en France dans les années 1980, représentait un espoir : n'était-elle pas la solution qui permettrait de pallier les imperfections du management public et le déficit de démocratie dans la prise de décision ? »¹¹⁹.

1.1. La Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB), un premier penchant évaluatif

La Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) est reconnue par bon nombre d'observateurs¹²⁰ comme la première inclinaison de la sphère politico-administrative pour des exercices évaluatifs.

En favorisant l'éclosion d'une forme de pratique française de l'évaluation, elle a introduit de manière pérenne les questions de mesure de l'action et plus généralement la réflexivité de l'Etat par rapport à ses propres pratiques.

Dans ce paragraphe, nous montrerons comment la RCB a été le marqueur de la diffusion de l'évaluation¹²¹.

1.1.1. Une filiation américaine

L'évaluation des politiques publiques en France puise son inspiration dans la pratique américaine de *programme evaluation*, particulièrement florissante et à la mode au moment des programmes sociaux¹²² sous les présidences John Fitzgerald Kennedy et de surtout Lyndon Johnson. Elle plonge ses racines intellectuelles aux Etats-Unis et avant cela dans les pratiques

¹¹⁹ Kessler (M.-C), Lascoumes (P.), Michel (S.), Thoenig (J.-C), *Evaluation des politiques publiques*, Paris, Paris, L'Harmattan, 1998, p.1.

¹²⁰ Pour une présentation détaillée de la RCB au regard de son inscription dans les politiques de réforme en France : Bezès (P.), *op.cit.*

¹²¹ En d'autres termes, ce n'est pas tant la RCB en elle-même qui nous intéresse ici que son apport discursif dans le développement de l'évaluation.

¹²² Réflexion stratégique à mettre en corrélation avec le développement à cette époque aux Etats-Unis de projets mobilisant une masse financière importante.

de « social engineering » des débuts du XXe siècle, en particulier dans les expérimentations pratiquées dans le domaine de l'éducation par le pédagogue américain Ralph Tyler¹²³.

En France, historiquement, la quantification des impacts des décisions publiques et des activités économiques est au cœur du travail de la théorie économique et des tenants de l'économie publique. Dès l'origine, les ingénieurs économistes de l'Ecole des Ponts et Chaussées ont été présents pour construire un corpus instrumental du calcul économique public¹²⁴. C'est donc également à une longue tradition d'ingénieurs économistes-statisticiens que l'on peut raccrocher la généalogie de l'évaluation telle qu'elle se présente au début des années 1970 sous le terme de RCB.

Identifié comme un avatar de la « rationalisation administrative »¹²⁵, l'épisode de la RCB s'inscrit également et surtout, dans un « trafic d'import-export institutionnel »¹²⁶, dans une « fascination de l'Amérique »¹²⁷ tant son inspiration est nourrie de l'expérience américaine du Programm Planning Budgeting System (PPBS)¹²⁸.

¹²³ En 1932, Ralph Tyler met sur pied une procédure pour savoir dans quelle mesure une réforme du contenu des programmes scolaires dans le secondaire peut engendrer une augmentation du niveau des élèves. Le modèle de l'évaluation est alors celui de l'expérimentation sociale afin de mesurer l'efficacité pédagogique de deux programmes scolaires, voir : Monnier (E.), *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 1987, p. 20.

¹²⁴ À la suite de J. Dupuit le calcul économique public peut être défini comme l'ensemble des méthodes permettant d'évaluer l'opportunité collective d'un projet public en mesurant les avantages et les coûts. Dans ce prolongement, si on s'attache à une histoire récente, des théoriciens de l'économie du bien être tel que M. Allais ou des ingénieurs français sous l'impulsion de M. Boiteux ont construit les méthodes de l'analyse coûts avantages (ACA). Fort de l'élaboration de cette boîte à outils, le calcul économique continua de se développer avec l'introduction de la RCB dans les services de l'État.

¹²⁵ Rouban (L.), « L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative ? », *Revue française d'administration publique*, 1993, p. 197-208.

¹²⁶ Mény (Y.), Thoenig (J.-C.), *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, p. 330.

¹²⁷ Boltanski (C.), *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Éditions de Minuit, 1982, p. 155-236.

¹²⁸ Au moment même où la RCB s'installe en France, des critiques sur les représentations idéologiques avancées par le PPBS émergent aux Etats-Unis, notamment : Wildavsky (A.), « Rescuing policy analysis from PPBS », *Publication Administration Review*, n° 29, 1969, p. 189-202.

Vincent Spenlehauer remarque à ce titre que « le thème de l'évaluation, importé des Etats-Unis par les planificateurs centraux français dès les années 1960, a été façonné et reste fortement marqué par les diverses formes de mythification de la planification nationale « performées » par les acteurs de l'Etat central »¹²⁹.

L'analyse formulée par cet auteur rejoint en ce sens les travaux de Lucien Nizard¹³⁰ qui ont permis de mettre en évidence le fait que le processus d'élaboration du plan était centré sur l'idée de modernisation et de croissance¹³¹.

Ainsi, une « communauté de planificateurs », construite autour du Commissariat Général du Plan, de la direction de la Prévision du Ministère des finances et de l'INSEE, vont insuffler et diffuser une vision du monde axée sur la « modernisation ».

1.1.2. Le déploiement de la RCB au sein de l'administration

À partir du milieu des années 1960 se met en place une « double dynamique administrative et politique » favorisant l'adoption de la RCB par le gouvernement français qui décide d'engager une réforme des méthodes budgétaires. Inscrite dans le répertoire d'action de l'Etat réformateur elle se positionne alors comme la traduction institutionnelle du « souci de l'Etat de soi »¹³².

La RCB, bien que préparée dès 1966, voit officiellement le jour par le décret du 4 janvier 1968. Dans cette optique, le Ministre de l'Economie et des Finances crée une équipe de travail, la « mission RCB »¹³³, dont l'objectif est « d'expérimenter une méthode tendant à la

¹²⁹ Extraits du résumé de la thèse de Spenlehauer (V.), *op.cit.*

¹³⁰ Nizard (L.), « Administration et société : planification et régulations bureaucratiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 23, n° 2, 1973, p. 199-229.

¹³¹ Muller (P.), « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, Éditions l'Harmattan, 1995.

¹³² Bezès (P.), 2008, *op. cit.*, p. 100.

¹³³ Dont l'existence est définie par l'arrêté du 13 mai 1968 (JO du 15 mai).

rationalisation des choix budgétaires et au contrôle des résultats de l'action administrative par des études d'analyse de système et de coût-efficacité »¹³⁴.

Le responsable de cette équipe, M. Philippe Huet, estime à l'époque que la RCB constitue un bouleversement de la gestion administrative:

« Par un revirement complet des perspectives et des méthodes de l'action publique, par l'utilisation des techniques de calcul formelles (...) par la modification des mentalités et des relations administratives qu'elle implique, la RCB ouvre au Gouvernement qui la pratique et à l'administration qui l'applique la perspective de résoudre efficacement à la fois ces problèmes d'économie, d'organisation et d'information ensemble posés »¹³⁵.

Rapidement résumé, un triptyque à visée performative s'articule alors autour de la RCB, des « budgets de programmes »¹³⁶ et des indicateurs de résultat afin de définir une nouvelle forme de structuration de la pensée budgétaire française.

S'ajoute à cela l'installation des « correspondants RCB », en charge d'imprimer la dynamique « rcbiste » dans tous les ministères ainsi que la création de procédures et de documents susceptibles d'implanter durablement ce nouvel instrument dans les milieux administratifs.

Pilotée par le Ministère des finances l'initiative de la RCB se rattache donc à l'évaluation dans le sens où elle propose de « rationaliser » les politiques en leur fixant des objectifs quantifiables (dans l'attente de résultats escomptés) pour fonder des choix reliés à la procédure budgétaire.

On parle alors d'évaluation *ex-ante* ou *a priori* pour souligner qu'elle est une aide à la décision qui se déroule en amont de la mise en place des politiques publiques. Dans le cadre de la RCB, le mot « évaluation » consiste principalement à « valoriser les effets prévisibles des différents programmes d'action envisagés et à combiner ces valeurs dans une procédure

¹³⁴ Bourdin (J.), Rapport d'information, fait au nom de la commission des finances, sur l'étude relative à l'évaluation des systèmes d'information statistique sur les administrations publiques, n° 203, 30 janvier 2001, p. 61.

¹³⁵ *ibid.*

¹³⁶ Bravo (J.), « Le budget de programmes. Technique centrale de la RCB » in Huet (P.), Bravo (J.), *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires*, Paris, PUF, 1973, p. 90-180.

de choix. Les méthodes d'évaluation les plus connues sont les méthodes coûts-avantages, coûts-efficacité et l'ensemble des méthodes dites « multicritères »¹³⁷.

Lancée en France à la fin des années 1960, l'évaluation vise donc à développer une planification budgétaire et à fonder les décisions de dépense sur une prévision des impacts socio-économiques que ces dernières peuvent engendrer. Son acclimatation au contexte français est présentée comme une « chance pour la démocratie »¹³⁸, un moyen de rendre les décisions publiques plus transparentes et cohérentes.

Pourtant, cette mécanique voulue implacable par ses partisans et promoteurs suscite très rapidement des réserves. Des querelles internes à l'administration vont rapidement faire surface dès 1975, avec le développement d'un courant « anti-rationaliste »¹³⁹ qui remet en cause la RCB tant du point de vue de son idéal « quantificateur » de rationalisation budgétaire que de son imposition de décision à certains ministères. Un des points d'achoppement majeur fut la relative passivité des prévisionnistes dans l'anticipation du choc pétrolier des années 1970:

« Ce qui a tué la RCB, c'est la crise pétrolière. Elle a complètement décrédibilisé et fait exploser les systèmes qui étaient censés anticiper et prévoir l'avenir... Suite à ça, la RCB a agonisé dans les routines administratives avant de disparaître »¹⁴⁰.

De son côté, Jean-Claude Thoenig argumente ce rejet à l'aune d'une concurrence ministérielle, en indiquant qu'il est surtout possible de voir dans cette technique un renforcement de la capacité des opportunités dont disposerait le Ministère du budget par rapport aux autres ministères dits dépensiers¹⁴¹.

¹³⁷ Nioche (J.-P.), « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, février 1982, vol. 32, n° 1, 1982, p. 48.

¹³⁸ Crozet (Y.), « Calcul économique et démocratie : des certitudes technocratiques au tâtonnement politique », *Cahiers d'économie politique*, n° 47, 2004, p. 155-172.

¹³⁹ Sur l'histoire de la planification, se reporter aux différentes publications de Spenslehauer mentionnées ci-dessus.

¹⁴⁰ Extraits d'entretien avec un Professeur à HEC/IAE de Paris, Paris, 25 juillet 2006.

¹⁴¹ Thoenig (J.-C.), « Le PPBS et l'administration publique. Au-delà du changement technique », *Annuaire International de la Fonction Publique*, Paris, Institut international d'administration publique, 1971, p. 97-114.

Trop technocratique et sophistiquée selon ses détracteurs¹⁴², la RCB apparaît à « bout de souffle »¹⁴³ et s'enlise dans un abandon progressif. Cette disparition a notamment été analysée par la trop grande déconnection de la RCB avec l'univers de sa mise à œuvre qui a provoqué une « récupération technocratique par le centre »¹⁴⁴.

Pour d'autres, c'est la lourdeur de la procédure ainsi que l'inexistence de données fiables sur l'administration qui a érodé sa réalisation : « La RCB s'est heurtée à l'insuffisance de l'information statistique et économique nécessaire à l'éclairage des choix »¹⁴⁵.

Au final, la vague de rationalisation budgétaire et de planification des années 1960-1970 se heurte aux écueils procéduriers d'une bureaucratie qui connaît quelques difficultés à quantifier l'action publique. De manière cumulative, l'évaluation se greffe sur les ruines de cette tentative avortée de réforme de la conduite des affaires publiques comme un nouveau procédé d'analyse et de pilotage des politiques publiques.

Même si certains acteurs ont pu avancer que la période RCB constitua un frein au développement ultérieur de l'évaluation, « On a jeté le bébé avec l'eau du bain, au point que l'évaluation a perdu tout soutien significatif à l'échelon gouvernemental pendant près de dix ans »¹⁴⁶ ; il semble surtout possible d'y voir l'ouverture d'une brèche au sein de l'Etat qui a permis de sensibiliser l'administration et les décideurs politiques à une nouvelle forme d'analyse de l'action publique, l'évaluation *a priori*.

Ainsi, sans réussir à s'installer durablement au niveau central, la RCB va faciliter l'accès ultérieur de l'évaluation aux cercles décisionnels. Elle permet donc d'introduire une certaine forme d'évaluation au sein de l'Etat et contribue à une première collaboration entre les tenants du calcul économique public et les acteurs décisionnels centraux.

Des connexions sont alors créées et vont faire naître un regain d'intérêt dès 1984 au sein du Commissariat Général au Plan (CGP). Des commissions de travail et des collaborations plus

¹⁴² Perret (B.), « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *Revue française d'administration publique*, n° 117, 2006, p. 31-41.

¹⁴³ Spenlehauer (V.), « Une approche historique de la notion de « politiques publiques », *revue Informations Sociales*, n°110 (consacré à l'évaluation des politiques publiques), septembre 2003, p. 34-45.

¹⁴⁴ Crozier (M.), *Etat moderne, stratégie pour un autre changement*, Paris, Fayard, 1987.

¹⁴⁵ Bourdin (J.), *op.cit.*

¹⁴⁶ Toulemonde (J.) in Conseil National de l'Evaluation, *Une évaluation au service de l'avenir*, 2000, p. 94.

pérennes sont alors mises en place en son sein et vont participer à l’ancrage cognitif et normatif de l’évaluation dans les institutions administratives¹⁴⁷.

Procédure en 7 phases pour la Rationalisation des Choix Budgétaires

1) Analyse des objectifs

Définition de la finalité de l’action entreprise, c’est-à-dire quantification des objectifs grâce à la mise au point d’indicateurs chiffrés.

2) Analyse des moyens

Examen de toutes les solutions possibles et recensement des différents moyens dont la mise en œuvre permettra de progresser dans le sens des objectifs annoncés.

3) Analyse de système

Identification des phénomènes ou des comportements qui se produisent dans un secteur de la vie collective, c’est-à-dire détermination, si possible par des formules mathématiques, des facteurs déterminants.

4) Mise au point de programmes alternatifs

Élaboration d’une série de programmes soumis à l’arbitrage du décideur.

5) Évaluation a priori des programmes

Affectation aux objectifs de « poids » différents selon les priorités.

6) Décisions

Le décideur, éclairé par l’analyse chiffrée, se prononce à la fois sur les objectifs à long terme et sur les moyens.

7) Exécution et contrôle

Définition d’un dispositif d’exécution et de contrôle pour d’abord communiquer les objectifs à ceux qui sont chargés de la réaliser sur le terrain, et ensuite pour mesurer les résultats comparés aux objectifs initiaux (le dispositif doit prévoir des mesures coercitives).

Sources : Texte adapté de Huet (P.), Bravo (J.), *L’expérience française de rationalisation des choix budgétaires*, Paris, PUF, 1973 par Eric Monnier, *op.cit.*

Tableau 1 : Procédure en 7 phases pour la Rationalisation des Choix Budgétaires

¹⁴⁷ Sur ce point, voir : Boiteux (M.), *Transports: pour un meilleur choix des investissements*, Rapport du groupe Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, Paris, 1994, p. 113.

1.2. De la RCB à l'évaluation des politiques publiques¹⁴⁸

En qualifiant rapidement la substance de la RCB, nous venons de voir en quoi elle met en exergue une certaine forme d'évaluation à visée rationalisante, l'évaluation *a priori* (ou *ex ante*). Sa disparition étant officieuse mais bien consommée à la fin des années 1970 (elle ne s'éteindra officiellement qu'en 1984), ses partisans poursuivent leur action sous un autre sceau à proprement parlé évaluatif.

1.2.1. Stratégies de positionnement autour des « restes » de la RCB

Le « temps des bricoleurs »¹⁴⁹ identifié par Jean-Claude Thoenig pour qualifier les « errements évaluatifs » des années 1970 se termine au début des années 1980 pour s'ouvrir sur une nouvelle phase de re-disposition des différents acteurs concernés dans une activité évaluative.

Ainsi, se dessinent des jeux et des enjeux de pouvoir autour de la pratique de la RCB. Un travail de transformation de celle-ci en une réflexion plus explicitement tournée sur l'évaluation des politiques voit le jour et favorise un repositionnement stratégique de ses promoteurs.

Souvent présentée en rupture avec l'évaluation de politique, la RCB peut apparaître, au contraire, comme un élément cognitif structurant à son développement dans les administrations publiques. Comme Joseph Fontaine nous y invite, nous ne pouvons que souligner le continuum existant entre évaluation et RCB :

« Replacée dans sa sociogenèse, l'évaluation des politiques publiques, telle qu'elle est entendue au centre, est en continuité, bien plus qu'en rupture, avec la démarche technocratique et sophistiquée de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) »¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Pour un développement plus pointu : Spenlehauer (V.), *Voir à la source de l'évaluation de politique. Chronique du voyage menant de la Rationalisation des Choix Budgétaires à l'évaluation des politiques publiques*, rapport de recherche pour le compte du Commissariat Général du Plan, décembre 1995.

¹⁴⁹ Thoenig (J.-C.), « L'évaluation : un cycle de vie à la française », in Lacasse (F.), Verrier (P.-E.), *op.cit.*, p. 117.

¹⁵⁰ Fontaine (J.), *art.cit.*

L'évaluation des politiques publiques devient alors un « substitut méthodologique possible à la RCB pour la conduite d'études sur les décisions publiques »¹⁵¹.

Malgré certains freins institutionnels du Commissariat Général du Plan (CGP) qui exprime « une tiède bienveillance »¹⁵² et de la Direction du Budget qui fait savoir « qu'elle n'est pas favorable à une relance du dispositif RCB même sur une base évaluative »¹⁵³, la Direction de la prévision tente de transformer le « réseau RCB » en un « réseau d'évaluation des politiques publiques »¹⁵⁴.

Sous son impulsion, une réflexion sur le principe de l'évaluation des politiques publiques (comparaison avec les pratiques des autres pays, recherche méthodologique, ...) s'amorce dans les milieux décisionnels centraux¹⁵⁵.

Ainsi, un colloque international est organisé en 1983 à l'école des Hautes Etudes Commerciales (HEC), sur l'initiative de Jean-Pierre Nioche¹⁵⁶ par le Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget¹⁵⁷, pour sensibiliser les élites à l'évaluation et faire émerger durablement cette thématique.

L'introduction de ce colloque met en avant la nécessité d'évaluer en faisant reposer la charge de la démonstration sur « deux vertus » :

« L'évaluation des politiques publiques, c'est-à-dire l'appréciation *a posteriori* des effets réels des décisions publiques, se trouve en France dans la situation paradoxale

¹⁵¹ Spenlehauer (V.), *op.cit.*, p. 445.

¹⁵² Spenlehauer (V.), *art.cit.*, p. 43-44.

¹⁵³ *ibid.*

¹⁵⁴ *ibid.*

¹⁵⁵ Jacques Delors alors Ministre de l'Economie en 1983 affiche son intérêt pour le développement de l'évaluation.

¹⁵⁶ Né en 1943, diplômé de l'IEP de Paris, Jean-Pierre Nioche a été de 1978 à 2006, professeur en stratégie à HEC. Il est un des premiers universitaires à s'intéresser aux liens entre l'évaluation et l'analyse des politiques publiques et à investir académiquement la thématique de l'évaluation. À cet égard, il développera les premiers enseignements sur ce sujet au sein d'HEC, de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) et de Science-Po Paris . En parallèle, il mène également une activité de consultant indépendant auprès des entités publiques dans le domaine de l'évaluation des politiques éducatives et d'enseignement supérieur.

¹⁵⁷ En partenariat et avec l'appui du Secrétaire d'Etat chargé de la Fonction publique et des réformes administratives.

d'être à la fois souhaitée et ignorée. L'évolution de l'économie mondiale, l'accélération du changement technologique, la modification des comportements sociaux et politiques des individus conduisent à une mutation de l'action des pouvoirs publics. Les acteurs de la vie publique ressentent donc le besoin d'instruments adaptés à ce contexte de remise en cause permanente. L'évaluation paraît alors dotée de deux vertus : apporter une aide à la gestion des politiques publiques, enrichir le dialogue démocratique que la société entretient sur ces politiques. Mais en même temps, sous le terme commun d'évaluation, se font jour des conceptions et des attentes multiples. Les expériences entreprises à ce titre sont diverses, de même que les appréciations qu'elles suscitent »¹⁵⁸.

Cette première initiative d'envergure sur le sujet met également en évidence que :

« L'évaluation est une nécessité pour que les dispositifs publics en place puissent évoluer et suivre les modifications de leur environnement, nécessité pour bousculer des inadaptations qui survivent indéfiniment, nécessité pour la clarté du débat »¹⁵⁹.

En outre, ce colloque donne lieu à un ouvrage, préfacé par Jacques Delors, qui retrace les grandes lignes de la manifestation et inaugure le débat gouvernemental sur l'évaluation des politiques publiques en France.

Dans cette livraison, Jean-Pierre Nioche¹⁶⁰ et Robert Poinard¹⁶¹ dressent (déjà) un bilan de l'activité évaluative en France et soulignent que la RCB a suscité un développement des études et des recherches à caractère évaluatif au sein des administrations, ainsi que la mise en place de cellule dans de nombreux ministères. Ils démontrent également que l'activité est peu intégrée au travail gouvernemental¹⁶² en tant qu'activité spécifique car elle est bien souvent entourée d'un flou méthodologique. S'ajoute à cela une confusion conceptuelle assez

¹⁵⁸ Nioche (J.-P.), Poinard (R.), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Economica, 1984.

¹⁵⁹ Poinard (R.), *L'évaluation des politiques publiques en France*, Bruxelles, IISA, 1987, n.p.

¹⁶⁰ Qui a été un des principaux animateurs de la manifestation de 1983.

¹⁶¹ Robert Poinard est chargé de mission contractuel à la Direction de la Prévision et co-organisateur avec Jean-Pierre Nioche du grand colloque fondateur sur l'évaluation des politiques publiques en octobre 1983.

¹⁶² Ils notent à cet égard qu'elle représente par exemple que 5% de l'activité d'expertise de la direction de la Prévision au ministère de l'Economie et des Finances au début des années 1980.

fréquente entre audit, contrôle et évaluation – cette dernière peinant alors à se démarquer comme pratique spécifique au sein de l’administration comme dans les milieux politiques.

1.2.2. Le « rapport Deleau » de 1986, une nouvelle étape

Parallèlement à la mise en place de réseaux informels d’acteurs¹⁶³, la poursuite d’un éclaircissement méthodologique des pratiques d’évaluation fait son chemin dans deux Ministères, celui de l’Economie et des finances et celui du Plan, dont les ministres, respectivement Jacques Delors et Michel Rocard commandent un rapport à Michel Deleau, sous-directeur à la direction de la prévision (Ministère de l’Economie), sur l’institutionnalisation de cette pratique. Un groupe de travail dirigé par Michel Deleau, Jean Pierre Nioche et Robert Poinsard¹⁶⁴ se constitue et produit un rapport en mai 1986¹⁶⁵. Un des co-rédacteurs du rapport nous confie à cet égard que leur idée à l’époque est de :

« Faire bouger le système politico-administratif par le truchement de l’évaluation qui doit exercer une pression, une régulation extérieure comme celle que peut jouer le marché »¹⁶⁶.

Après la « première » expérience de la RCB, une nouvelle étape du processus d’acclimatation de l’évaluation en France est donc en marche avec la publication en 1986 de ce rapport qui s’inscrit dans la réflexion internationale de l’époque en termes de « crise de l’État-

¹⁶³ On assiste tout au long des années 1980, à une mise en place d’initiatives informelles sur la thématique de l’évaluation notamment au sein de clubs de réflexions, l’association « Service Public », présidée par Patrick Viveret et le club Cambon. Ce dernier créé le 22 mai 1986, par de jeunes énarques membres de l’Association « Service Public », regroupe des individus qui souhaitent que la Cour se transforme en une « Cour des comptes et de l’évaluation des politiques publiques ». Pour un développement plus détaillé de cette initiative : « Compte rendu de la journée d’étude du 17 octobre 1987 du Club Cambon sur l’évaluation des actions publiques », *Politiques et management public*, 1988, vol. 6, n° 2, p. 95-186.

¹⁶⁴ Notons que Nioche et Poinsard avaient déjà apporté une contribution à l’évaluation en 1984.

¹⁶⁵ Deleau (M.), Nioche (J.-P.), Penz (P.), Poinsard (R.), *Évaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisation*, Paris, La Documentation française, 1986.

¹⁶⁶ Extraits d’entretien avec un Professeur à HEC / IAE de Paris, Paris, 25 juillet 2006.

providence » ou de « limites du *welfare state* »¹⁶⁷. Son orientation centrale défend la nécessité d'évaluer les politiques françaises du point de vue de l'efficacité ou de l'efficience, vis-à-vis des coûts (coûts-bénéfices, coûts-avantages), ce qui lui fut reproché par d'autres partisans de l'évaluation en France¹⁶⁸.

Selon les protagonistes du « rapport Deleau »¹⁶⁹, l'évaluation a pour objectif d'apprécier et de mesurer les effets propres d'une action gouvernementale¹⁷⁰. La qualité de l'évaluation est alors liée à sa reproductibilité et à son objectivité, assurée par l'indépendance (par rapport aux concepteurs de la politique évaluée) et à la compétence scientifique des évaluateurs.

De plus, le rapport encourage un développement concurrentiel et complémentaire de l'évaluation au sein du Parlement, du Gouvernement, des collectivités locales et des organismes d'audit et de contrôle¹⁷¹.

Ce rapport constitue une avancée certaine dans l'affinage d'une méthodologie évaluative¹⁷² en contribuant à faire connaître en France les démarches empiriques d'évaluation ex-post d'usage courant aux Etats-Unis. Cependant, l'alternance politique de 1986¹⁷³, qui ouvre une période de cohabitation entre François Mitterrand et son nouveau Premier ministre Jacques Chirac, provoque la mise en sommeil des initiatives entreprises pour développer l'évaluation des politiques publiques en France.

¹⁶⁷ Duran (P.), Monnier (E.), Smith (A.), « Evaluation à la française », *Evaluation, The International Journal of Theory, Research and Practice*, vol. 1, n°1, juillet 1995, p. 47.

¹⁶⁸ *ibid.* Ces auteurs remettent en cause la croyance de ce rapport dans la capacité de la rigueur technique à ignorer les partis pris, les choix ou les biais politiques.

¹⁶⁹ Dont on retrouve l'essentiel de l'argumentation dans les écrits précédemment évoqués.

¹⁷⁰ Le rapport Deleau va assez loin dans la formalisation technique en évoquant la modélisation et la préconisation d'indicateurs chiffrés.

¹⁷¹ Nioche (J.-P.), « L'évaluation des politiques publiques en France : "fast food", recette du terroir ou cuisine internationale ? », *Revue française d'administration publique*, n°66, 1993, p. 209-220.

¹⁷² Ce rapport privilégie une entrée dite « gestionnaire » de l'évaluation qui vise à optimiser les moyens budgétaires et à accroître l'efficacité de l'action publique. Il opère également une distinction entre d'une part l'évaluation ex-ante des effets attendus d'une action publique et d'autre part l'évaluation ex-post comme mesure a posteriori des effets réels d'une action publique.

¹⁷³ Il s'agit de la première cohabitation sous la Ve République d'un Président et d'un Premier ministre de tendances politiques divergentes.

2. L'affirmation de l'évaluation au plus haut sommet de l'Etat

Les différentes tentatives d'implantation de l'évaluation sont mises à mal et fortement contrariées par l'alternance gouvernementale de 1986¹⁷⁴. Il faut attendre l'ouverture du second septennat de François Mitterrand pour voir l'évaluation remise, en deux temps, au centre de l'agenda politique.

Un premier temps de réflexion et de production d'une conception évaluative est formulée par Patrick Viveret qui s'est vu confier une mission par Michel Rocard, devenu Premier ministre¹⁷⁵.

Puis, un second temps d'institutionnalisation de l'évaluation dans un dispositif national complexe qui fera dire à certains auteurs que « l'institutionnalisation existe avant la pratique réelle de l'évaluation au sein de l'administration »¹⁷⁶.

Après avoir étudié les facteurs qui ont favorisé le polissage d'une conception spécifique de l'évaluation, nous insisterons sur la matérialisation de cette idée dans un dispositif institutionnel en 1990.

2.1. Une fenêtre d'opportunité ouverte par la « deuxième gauche »

L'importance des cycles électoraux dans les processus de mise à l'agenda de priorités d'action a déjà pu être mis en avant par de nombreuses recherches ; la notion de « *fenêtre politique* »¹⁷⁷ de John Kingdon, qui consiste en une possibilité souvent caractérisée par une alternative électorale, permet de comprendre en l'espèce comment l'évaluation des politiques publiques a été favorisée par les Présidentielles de 1988¹⁷⁸.

¹⁷⁴ « Balladur alors Ministre du Budget met à la poubelle l'ensemble des productions réalisées par son prédécesseur » nous confie un des co-rédacteurs du rapport « Deleau » et Professeur à HEC/IAE de Paris, lors d'un entretien, Paris, 25 juillet 2006.

¹⁷⁵ Notons que Michel Rocard est un « ancien » de la Direction de la Prévision.

¹⁷⁶ Duran (P.), Monnier (E.), *art.cit.*, p. 255.

¹⁷⁷ Kingdom (J.), *Agendas, Alternatives and Publics Policies*, Boston, Little Brown and Co, 1984.

¹⁷⁸ Sur l'importance de l'élection sur les politiques publiques, se reporter notamment à : Surel (Y.), « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *Revue française de*

Ainsi, Céline Fontaine et Eric Monnier ont montré que l'introduction légale de l'évaluation prend place à l'occasion de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité exceptionnelle permise par l'arrivée au pouvoir de Michel Rocard, conseillé par des partisans de l'évaluation¹⁷⁹, alors que la pratique et la légitimité de l'introduction de l'évaluation des politiques publiques restaient marginales en France¹⁸⁰.

En effet, l'affirmation de l'évaluation dans le champ politico-administratif français peut notamment être liée à l'influence de la « deuxième gauche » qui tente de s'imposer au sein du Parti Socialiste (PS) dans les années 1980.

Le discours autour de cet instrument se concrétise notamment dans l'appropriation par Michel Rocard des thèses émanant de milieu intellectuel dont Patrick Viveret est un des principaux protagonistes¹⁸¹.

science politique, n°47, 1997, p. 147-172. Il est ainsi souligné le rôle primordial joué par l'élection présidentielle de 1981 et par l'alternance au pouvoir qui en a découlé.

¹⁷⁹ Fontaine (C.), Monnier (E.), « Evaluation in France », in Furubo (J.-E.), Rist (R.), Sandahl (R.), (dir.), *op.cit.*, p. 63-75.

¹⁸⁰ Duran (P.), Monnier (E.), 1992, art.cit

¹⁸¹ L'idée de créer des contres pouvoirs citoyens est une récurrence du travail de Patrick Viveret qui se poursuit aujourd'hui. Dans une livraison du Monde diplomatique, ce dernier affirmait que « les fonctions participatives, délibératives, représentatives et décisionnelles doivent être articulées dans une architecture d'ensemble mettant des outils d'« intelligence politique » au service de la démocratie, alors qu'ils sont le plus souvent accaparés par l'Etat ou les entreprises privées » in « Pour redonner sa noblesse à l'action politique », *Le Monde diplomatique*, mai 2000, p. 33.

Patrick Viveret, un artisan rocardien de l'évaluation

Né le 16 mars 1948 à Créteil, Patrick Viveret est issu d'un milieu relativement aisé (son père est expert-comptable tandis que sa mère est infirmière).

Après des études universitaires à Nanterre où il obtient un Certificat d'Aptitude au Professorat de l'Enseignement du Secondaire (Capes) en philosophie, il est diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Paris. Il commence alors une carrière de Professeur de philosophie à l'Ecole Normale de Douai (1970-72) qu'il abandonne rapidement pour se consacrer au journalisme. Il sera tour à tour Directeur de l'hebdomadaire *Tribune socialiste* (1972-74), Rédacteur en chef des revues *Faire* (1975-81) puis *Intervention* (1981-86).

Proche de la « seconde gauche », il est chargé d'une mission sur l'évaluation des politiques publiques par Michel Rocard (Premier Ministre) en 1988.

Suite à cette mission, il remet un rapport qui aura une grande audience : « le rapport Viveret » qui défend une vision « démocratique » de l'évaluation.

Il entame ensuite une carrière de Conseiller référendaire (1990-2006) puis de Conseiller maître (2006-09) à la Cour des comptes.

Militant alter mondialiste, il est à l'origine d'un rapport sur les nouveaux facteurs de richesse à la Délégation Interministérielle à l'Innovation Sociale et à l'Economie.

Il publie alors sa vision militante dans plusieurs ouvrages : *Démocratie, passions, frontières* (1997), *Reconsidérer la richesse* (2002), *Pourquoi ça ne va pas plus mal ?* (2005), *Pour un nouvel imaginaire politique* (2006).

Tableau 2 : Patrick Viveret, un artisan rocardien de l'évaluation

À cet égard, on peut avancer l'idée que la conception d'une « évaluation démocratique » des politiques publiques est née au sein de la société civile avant d'être reprise par Michel Rocard comme l'un des axes centraux de son gouvernement.

Dès 1986, Patrick Viveret, rédacteur en chef de la revue « Interventions » réfléchit dans un numéro sur le bilan des premières années de pouvoir de la gauche, et plus généralement sur ce que devient un discours idéologique confronté à l'exercice concret du pouvoir¹⁸².

Suite à la livraison de ce numéro, un colloque s'organise sur la thématique du « pilotage des sociétés complexes » et vise à s'interroger sur la nécessité d'inventer de nouveaux outils d'intelligence politique, notamment l'évaluation des politiques publiques.

¹⁸² Sur la genèse de cette réflexion, se reporter notamment à l'interview de Patrick Viveret dans le n°61 d'avril 2006 de la revue *Interdépendances*.

Afin de poursuivre les débats et de concrétiser l'activisme déployé durant cette manifestation, il est décidé de mettre en place une structure associative, l'observatoire de la décision publique¹⁸³, présidé par Patrick Viveret lui-même¹⁸⁴.

Intéressé par la démarche conduite par ce dernier et les réflexions qui en découlent, Michel Rocard, alors nouveau Premier ministre, le charge de préparer le lancement de l'évaluation de sa politique, en commençant par la toute nouvelle loi sur le RMI¹⁸⁵.

Plus exactement, le 22 juillet 1988, Michel Rocard, lui confie une « mission d'analyse et de proposition dont l'objet est d'envisager la mise en place des procédures d'évaluation des politiques publiques et notamment du revenu minimum d'insertion, première politique soumise à cette procédure »¹⁸⁶.

Comme le raconte Patrick Viveret « cela a été un travail difficile car l'évaluation était concomitante à l'action et son objet, le RMI, très complexe »¹⁸⁷.

En complément de cette mission, Michel Rocard entend lier la modernisation du service public à l'évaluation, « contrepartie indispensable de l'autonomie »¹⁸⁸.

Il demande à Patrick Viveret¹⁸⁹ de réfléchir à une mise en musique organisationnelle de ce principe, sur une base très précise de l'évaluation, « moyen privilégié pour intégrer la

¹⁸³ Selon le bilan des actions publiées dans le JO Sénat du 14/12/2000, p. 4274 : L'observatoire de la décision publique est une association loi 1901 qui a été active de 1986 à 1992 et qui a fonctionné sans soutien matériel ou financier de l'Etat, sur le fondement du bénévolat de ses membres. Il a joué un rôle de laboratoire d'idées au sujet de l'évaluation des politiques publiques. Il a été par la suite mis en sommeil et ses fonctions en matière d'évaluation publique ont été dès lors assurées par divers organismes ».

¹⁸⁴ Aujourd'hui le flambeau de cet organisme est repris par Hélène Combe, ancienne collaboratrice de Patrick Viveret, qui après avoir effectué un passage dans un cabinet de conseil spécialisé en économie sociale et solidaire est déléguée générale de l'ODP. Elle se spécialise notamment sur les liens entre développement durable et évaluation.

¹⁸⁵ Pour une analyse plus détaillée de cette commande : Viveret (P.), « L'évaluation des politiques et des actions publiques » in Boual (J.-C.), Brachet (P.), *Evaluation et démocratie participative*, Paris, l'Harmattan, 2004, p. 31-42.

¹⁸⁶ Extrait de la lettre de mission annexée au rapport.

¹⁸⁷ Intervention de Patrick Viveret au séminaire « Mesurer l'action publique » de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 12 octobre 2004.

¹⁸⁸ Rocard (M.), *Le cœur à l'ouvrage*, Paris, Seuil, 1987, p. 251.

dimension du moyen terme tant dans l'action de l'Etat que dans le débat de l'intervention des acteurs de la société politique et de la société civile »¹⁹⁰.

La double prescription de Michel Rocard, qualifiée par certains acteurs politiques de « rechute autogestionnaire »¹⁹¹ s'inscrit dans la continuité des liens que ces deux hommes entretiennent au sein de la « deuxième gauche » qui entend fonder son projet politique autour d'un combat contre la technocratie au profit d'un pluralisme de l'expertise.

On peut lire par exemple dans le rapport que Patrick Viveret a remis au Premier Ministre que l'auteur s'inquiète du « tropisme de l'Etat français marqué par une tendance à constituer des monopoles de l'expertise au sein des grands corps techniques et financiers de l'Etat »¹⁹². L'ensemble des critiques adossées à une ferme volonté de redonner du pouvoir au Parlement repose plus fondamentalement sur l'idée que les autorités publiques sont profondément touchées par une crise de la responsabilité et, plus exactement, d'une forme prononcée de déresponsabilisation, qui doit être surmontée par l'évaluation :

« Les formes actuelles de la société politique, que ce soit l'Etat au sens large, ou que ce soit les acteurs de la société politique, partis politiques compris, n'arrivent plus à prendre en charge le coeur des questions politiques »¹⁹³.

La définition de l'évaluation qui est alors retenue introduit l'idée d'un jugement de valeur sur l'action des pouvoirs publics, ce qui la singularise explicitement des acceptions qui sont retenues à l'époque par les pays anglo-saxons¹⁹⁴ :

« En conduisant les gouvernements, les administrations, les parlementaires, à se préoccuper des effets de leur choix, en les alertant sur le fait qu'ils seront jugés sur le fondement de leur action et pas seulement sur la forme spectaculaire et éphémère de

¹⁸⁹ Viveret (P.), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1989.

¹⁹⁰ Michel Rocard, Lettre de mission à Patrick Viveret du 22 juillet 1988.

¹⁹¹ Patrick Viveret citant Michel Charasse, lors d'une intervention plénière au colloque des 10 ans de la SFE, Marseille, 11 et 12 juin 2009.

¹⁹² Extraits du rapport de Patrick Viveret.

¹⁹³ Extraits du rapport de Patrick Viveret.

¹⁹⁴ Pour une analyse plus approfondie : Furubo (J.-E.), Rist (R.), Sandahl (R.), (dir.), *op.cit.*

son annonce, l'évaluation des politiques publiques est ainsi un puissant levier (...) de la rénovation du secteur public. L'Etat français n'aurait-il pas lui aussi besoin, Monsieur le Premier Ministre, d'un mouvement de "restructuration" et de plus grande "transparence" ? »¹⁹⁵.

S'écarter des orientations précédemment préconisées (notamment par le « rapport Deleau »), le rapport Viveret cherche à restituer la pratique de l'évaluation dans une perspective dite « démocratique ».

Il recommande à cet effet la mise en place d'un pôle public indépendant, à travers la création d'un « Conseil national de l'évaluation » comprenant des représentants de l'administration, mais aussi du Parlement et du pouvoir judiciaire, de manière à garantir l'autonomie de l'instance par rapport au gouvernement. Une possibilité de saisine directe par les citoyens sous forme de pétition est même envisagée à terme.

Le rapport introduit également une dimension importante, qui conditionnera la segmentation du travail évaluatif, la nécessité de distinguer les fonctions professionnelles de ceux qu'il nomme les « chargés d'évaluation », du rôle des « instances d'évaluation », qui ont vocation à porter un jugement sur la valeur d'une politique en utilisant les matériaux rassemblés.

Au final, Patrick Viveret fait de l'évaluation une fonction et un enjeu majeurs des systèmes démocratiques. L'auteur énonce les quatre principes de base que doit respecter l'évaluation des programmes et actions publics : les exigences d'indépendance, de rigueur, de pluralisme et de transparence.

Cela fera notamment dire à des observateurs avisés que le « rapport Viveret » s'appuie sur une conception de l'État responsable¹⁹⁶ ou encore comme nous le résume un de nos enquêtés :

« C'est le côté politique de l'évaluation qui était plus important pour Viveret que l'évaluation en elle-même...D'ailleurs, il s'en détournera très vite après l'écriture de son rapport pour se consacrer à d'autres moyens de pression sur les gouvernants »¹⁹⁷.

Certaines recommandations de ce rapport ne seront pas sans influence sur le Premier Ministre, même si ce dernier décide d'ancrer le dispositif d'évaluation au sein du gouvernement dans

¹⁹⁵ Extrait du rapport de Patrick Viveret.

¹⁹⁶ Duran (P.), Monnier (E.), art.cit.

¹⁹⁷ Extrait d'entretien avec un Professeur à HEC / IAE de Paris, Paris, 25 juillet 2006.

une configuration technocratique d'internalisation de l'expertise¹⁹⁸, qui reste bien souvent, comme nous l'indique Christiane Restier-Melleray, une tendance française :

« Toutes les analyses attestent que l'expertise technique (...) a été et demeure institutionnalisée dans l'appareil d'Etat » qui « historiquement et fondamentalement détient le monopole de la capacité d'expertise légitime »¹⁹⁹.

Dans le même ordre d'idées, Patrice Duran remarque que l'administration française a toujours eu tendance à se considérer comme son propre intellectuel²⁰⁰.

2.2. L'installation d'un dispositif national d'évaluation en 1990

Le rationalisme absolu qui s'incarne à la fin des années 1960 dans des méthodes liées à la planification, comme la RCB, est abandonné au profit d'une nouvelle politique de modernisation de l'administration qui se structure à la fin des années 1980²⁰¹.

L'évaluation des politiques se développe notamment dans le cadre des programmes de modernisation du service public²⁰² lancés par le Gouvernement Rocard qui met officiellement en place une politique publique d'évaluation des politiques publiques²⁰³ comme nous l'indique un des protagonistes de l'époque :

¹⁹⁸ Notons que cela va à l'encontre de l'idée « démocratique » que Patrick Viveret se faisait de l'évaluation.

¹⁹⁹ Restier-Melleray (C.), « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *Revue Française de Science Politique*, vol. 40, n° 4, août 1990, p. 540-585.

²⁰⁰ Duran (P.), « Les non dits de l'évaluation » in Timsit (G.), (dir.), *Les administrations qui changent : innovations techniques ou nouvelles logiques ?*, Paris, PUF, 1996, p. 161-186.

²⁰¹ Ce mouvement est nuancé par Vincent Spenlehauer qui voit surtout dans l'évaluation une forme d'auto-réforme : « le thème de l'évaluation des politiques publiques en France, sous couvert de constituer la base conceptuelle et instrumentale du haut patronage d'un axe de réforme de l'action administrative, procède presque essentiellement d'un mouvement d'auto-réforme de l'Etat central » in Spenlehauer (V.), 1995, *op.cit.*

²⁰² Sur ce point : Gallemand (F.), « La politique rocardienne de modernisation administrative » in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 227- 246.

²⁰³ Nous entendons cette affirmation au regard des définitions données par les spécialistes de l'analyse des politiques publiques. Pour une définition, se référer aux nombreux manuels existants, notamment : Mény (Y.), Thoenig (J.-C.), 1989, *op.cit.*

« Il y a eu clairement une politique publique d'évaluation en France, c'est le dispositif de Michel Rocard. Mais cela a été précédé d'autres choses, ça ne tombe pas du ciel. De nombreux lieux, rencontres, réflexions dont l'un se situe à la Cour des Comptes, dans la deuxième partie des années 80, le club Cambon qui comprend des hauts fonctionnaires, des universitaires, qui ensuite pour partie d'entre eux vont être impliqués dans les mesures Rocard. Donc, il y a eu également tout ce que l'on raconte et que vous avez dû découvrir avec mon collègue d'HEC. Si vous me parlez de politiques publiques, on voit là une digue identifiable au niveau de l'État...»²⁰⁴.

De son côté, Luc Rouban estime que l'évaluation constitue même « une politique institutionnelle *sui generis*, c'est-à-dire une politique visant à structurer l'action publique, à l'organiser et à lui conférer un sens »²⁰⁵. La vague modernisatrice engagée durant cette période bouleverse fondamentalement le paysage institutionnel en France²⁰⁶ en érigeant une architecture interministérielle complexe qui dessine quelques orientations très précises quant à une conception *ex post* de l'évaluation²⁰⁷.

L'évaluation des politiques publiques y est vue comme l'un des éléments de la « modernisation de l'État », à côté de la transformation de la gestion du personnel et la mise

²⁰⁴ Extrait d'entretien avec l'ancien Président du Conseil Scientifique de l'Evaluation, Paris, 30 novembre 2007.

²⁰⁵ Rouban (L.), « La modernisation de l'État et la fin de la spécificité française », *Revue française de science politique*, vol. 40, n°4, 1990, p. 521-545. Sur l'évaluation comme politique publique, voir également : Duran (P.), « L'évaluation, au risque de son institutionnalisation », *Politiques et Management Public*, vol. 20, n°4, décembre 2002, p. 2-5 et Dente (B.), « La politique d'évaluation des politiques publiques » in Kessler (M.-C.) et ali, *op. cit.*, p. 147-155.

²⁰⁶ En quelques années, plusieurs organismes ou commissions d'évaluation furent créés : Comité National d'Evaluation de la Recherche (1989), Commission Nationale d'Evaluation du RMI (1989-1992), Comité d'évaluation de la politique de la ville, et enfin création du dispositif interministériel d'évaluation CIME-CSE par le décret du 22 janvier 1990.

²⁰⁷ Par ailleurs, la diffusion de l'évaluation au niveau central va arpenter diverses voies sur lesquelles nous ne reviendrons pas. Sa diffusion opère en effet selon une triangulation qui tend à l'affirmer dans trois principaux pôles. Un pôle interministériel tout d'abord. Une diffusion dans les administrations centrales ensuite. L'évaluation dans un cadre parlementaire enfin. Voir : Jacob (S.), *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, Coll. La cité européenne, 2005.

en place de centres de responsabilité²⁰⁸, incitant à s'inspirer des pratiques de management privé²⁰⁹.

Ainsi, la circulaire du 23 janvier 1989, circulaire dite du « renouveau du service public » entérinée par Michel Rocard propose quatre grands axes de réforme du service public. L'introduction du management des ressources humaines dans les administrations, le développement déconcentré des responsabilités administratives, la pratique de l'évaluation des politiques publiques et l'établissement de rapports plus compréhensifs entre l'administration et les citoyens sont alors considérés comme les principaux leviers de cette modernisation. Concernant l'évaluation *stricto sensu*, la circulaire précise :

« Il faut mobiliser tout le potentiel disponible et susciter l'éclosion d'instances nouvelles » dans la mesure où « on ne peut perfectionner les outils de l'évaluation et l'ancrer dans la pratique administrative que s'il y a foisonnement de travaux dans ce domaine ». Pour ce faire, elle identifie l'appui sur des entités existantes : « il convient également de mieux utiliser les organismes publics dont l'évaluation est la vocation même » tels que « la Cour des comptes qui s'est spontanément réorientée dans cette voie »²¹⁰.

Dans l'optique de peaufiner les orientations décidées, le décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques intervient après une dizaine d'années de débats et d'hésitations, ponctués par des colloques et la rédaction de rapports successifs. Il consacre officiellement l'entrée de l'évaluation dans la palette d'action de l'Etat en organisant son installation interministérielle et en donnant une définition de la démarche évaluative :

« Évaluer les politiques publiques consiste à mesurer les effets qu'elles engendrent et à rechercher si les moyens juridiques, administratifs et financiers mis en œuvre produisent les effets qu'on en attend ».

Il ressort très clairement de ces orientations que l'évaluation est présentée comme devant permettre de construire l'imputabilité politique des effets des décisions ; elle est en ce sens orientée *ex-post* ou *a posteriori*.

²⁰⁸ Chaty (L.), *L'administration face au management. Projets de services et centres de responsabilité dans l'administration française*, Paris, L'Harmattan, 1997.

²⁰⁹ CSE, *L'évaluation en développement*, Paris, la Documentation française, 1993.

²¹⁰ Extraits des pages 13 et 14 de la circulaire du 23 janvier 1989.

C'est ce que nous indique l'analyse de Philippe Warin : « en concevant le « devoir d'évaluation des politiques publiques » comme un moyen d'imputer les résultats de l'action à la responsabilité des fonctionnaires », l'Etat « cherchait à concilier un objectif d'efficacité et un objectif de transparence »²¹¹.

Le modèle d'évaluation qui se peaufine est alors un modèle technocratique ou décisionniste au sens de Habermas²¹², où l'élite administrative se fonde sur des données objectives pour évaluer l'action.

Le dispositif retenu en 1990 qualifié d' « OVNI dans le paysage administratif » français tant il ne ressemble à aucune autre structure existante jusqu'alors²¹³ est donc installé auprès du Premier Ministre et de son Commissariat Général du Plan²¹⁴ qui gère ses moyens financiers. Trois éléments le composent. Un Comité Interministériel de l'Evaluation (CIME), chargé de développer et de coordonner les initiatives gouvernementales dans ce domaine²¹⁵; un Fonds National de Développement de l'Evaluation (FNDE) qui finance les projets ; un Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE), présidé par Jean Leca, professeur à Sciences Po Paris et internationalement renommé²¹⁶, qui est garant de la qualité et de l'indépendance des évaluations.

Cette structure constitue même la pierre angulaire du dispositif en étant « chargé de favoriser le développement des méthodes d'évaluation et de définir une déontologie en la matière »²¹⁷.

²¹¹ Warin (P.), « L'évaluation en examen », *revue Esprit*, mars-avril, 1995, p. 160-178.

²¹² Habermas (J.), *La technique et la science comme idéologie*, Paris, 1973.

²¹³ Corcuff (P.), « Un OVNI dans le paysage français ? Éléments de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques en France », *Politix*, n°24, 1993, p. 190-209.

²¹⁴ Suite au rapport Viveret, le CGP dirigé par Pierre-Yves Cossé manifeste très vite sa volonté de prendre la responsabilité technique du nouveau dispositif.

²¹⁵ Le CIME n'est, dès le départ, pas en charge de l'ensemble des évaluations de politiques conduites. Certaines politiques seulement sont considérées par cet organe comme particulièrement dignes d'intérêt pour être évaluées.

²¹⁶ La présidence du CSE par un professeur de science politique éminemment reconnu est un signe fort de l'enjeu que représente l'évaluation.

²¹⁷ Extrait de la circulaire du 23 janvier 1989.

L'analyse de la composition de cet organisme est assez intéressante tant du point de vue des symboles, la présence de hauts fonctionnaires (des grands corps d'inspection et de l'INSEE, de la Cour des comptes côtoient, en nombre à peu près équivalent, des universitaires et experts, et un seul représentant du secteur privé au départ), que de l'identification de promoteurs de l'évaluation.

Ainsi, il est possible de voir dans cette instance la pénétration d'une certaine forme d'évaluation avec la présence Eric Monnier, qui sera d'ailleurs un des premiers à défricher le marché du conseil en évaluation.

Selon un de nos interlocuteurs, ce dernier était même à l'époque le seul qui détenait une expertise en évaluation :

« Au sein du CSE, seul Monnier avait une vraie compétence en évaluation, les autres étaient plutôt là pour leur appartenance aux réseaux rocardiens. C'est donc la vision de Monnier qui s'est imposée »²¹⁸.

Au final, après des débuts actifs, la procédure de sélection de projets par le CIME va très vite s'embourber à tel point qu'il n'y eut plus, à partir de 1995, de nouveaux projets sélectionnés. Le constat dressé par Bernard Perret et Sylvie Trosa, respectivement Rapporteur Général et Rapporteur Général adjoint du CSE, est sévère :

« Si l'on cherche à résumer les caractéristiques essentielles du dispositif mis en place en 1990, on pourrait dire en simplifiant : une abondante solennité mais un minimum d'apprentissage ; une procédure complexe sans mécanisme ou incitation à ce qu'elle débouche sur des résultats ; une régulation scientifique, introduite non sans peine dans le décret, que l'administration ne sait que partiellement utiliser »²¹⁹.

Néanmoins, même si sur la période 1990-1996 le dispositif CSE-CIME n'aura choisi et suivi qu'une vingtaine d'évaluations, « dont la plupart étaient certes de grande envergure et pleines de leçons »²²⁰, des principes directeurs vont être établis par le CSE avant que la lente

²¹⁸ Extraits d'entretien avec un Professeur à HEC/IAE de Paris, Paris, 25 juillet 2006.

²¹⁹ Trosa (S.), « Un premier bilan de l'expérience française », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 66, 1993, p. 243.

²²⁰ Barbier (J.-C.), « Devising and Using Evaluation Standards : The French Paradox », in Schwartz (R.), Mayne (J.), (eds), *Quality Matters, Seeking Confidence in Evaluating*, 2004, p. 21-41.

agonie²²¹ du dispositif conduise Lionel Jospin, alors Premier Ministre, à le reconfigurer en 1998²²².

2.3. Controverses et « évaluation pluraliste »

Le CSE participe à l'édiction d'un formalisme évaluatif qu'il nous faut réintroduire dans la controverse latente des années 1980-1990 sur la définition de l'évaluation qui se concentre autour de deux conceptions.

2.3.1. Les termes du débat : « management » versus « démocratie »

Comme nous l'avons vu précédemment, l'évaluation a été l'enjeu de « querelles de chapelle » et de visions plus ou moins discordantes depuis son introduction en France.

Par comparaison avec d'autres pays étrangers, la situation française est marquée par des divergences politiques. Les principaux points de disjonctions peuvent être résumés à travers l'opposition entre une évaluation « managériale » et une évaluation « démocratique ».

Ainsi, l'exemple des réformes introduites aux États-Unis sous la présidence de R. Reagan montre que l'orientation partisane²²³ joue partout un rôle dans le recours à l'évaluation des politiques : sous sa présidence en effet, le style d'évaluation fut réajusté vers des études centrées sur les économies budgétaires, par opposition à l'orientation de « social engineering » de l'administration du président Johnson²²⁴.

Une tension, en partie analogue, explique donc l'opposition thématique en France entre « management » et « démocratie » dans les années 1990 : l'évaluation « managériale » est de

²²¹ À partir de 1995, il n'eut plus de nouveaux projets sélectionnés ; dans le même temps, les membres du CSE qui le quittaient ne furent pas remplacés par les autorités compétentes

²²² Pour une analyse détaillée des enjeux de cette reconfiguration: Audebrand (E.), « L'évaluation en réforme: la relance du dispositif national d'évaluation des politiques publiques », mémoire de DEA, (dir. J.-C. Thoenig), ENS Cachan, 1999.

²²³ Par exemple sur les liens entre l'évaluation des politiques publiques et les partis politiques : Delwit (P.), De Waele (J.-M.), « Réformes de l'administration, évaluation et partis politiques », *Pyramides, Revue du Centre d'Etudes et de Recherches en Administration Publique de l'Université Libre de Bruxelles*, n°1, 2000, p. 49-54.

²²⁴ Perret (B.), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2001, p. 62.

droite, alors qu'elle s'appelle « aide à la décision » et l'évaluation « démocratique » est inévitablement de gauche pour ses partisans, alors que ses adversaires tiennent que la véritable évaluation démocratique serait celle qui informe l'électeur sur l'efficacité et les coûts des politiques²²⁵.

La ligne de rupture ainsi dessinée, qui continue par ailleurs d'être aujourd'hui l'objet de questionnement²²⁶, voit donc s'opposer les tenants du « rapport Deleau » de 1986 à ceux du « rapport Viveret » de 1989, respectivement chef de file de l'évaluation managériale et de l'évaluation démocratique.

Pourtant, cette controverse va en partie s'atténuer avec le travail d'élaboration d'une grammaire évaluative et de références communes instituées par le dispositif mis en place par le gouvernement de Michel Rocard.

2.3.2. Le polissage d'une doxa, « l'évaluation pluraliste »

Dans le contexte évoqué ci-dessus, le CSE issu du dispositif voulu par Michel Rocard stabilise une théorie, une méthodologie et une déontologie en matière d'évaluation²²⁷. S'appuyant sur la légitimité conférée par sa composition initiale, le CSE tranche pour une troisième voie dans les controverses existantes, à savoir l'approche de l'évaluation dite

²²⁵ Luc Rouban formule l'hypothèse suivante pour la France : « La sensibilité de gauche serait favorable au développement d'une évaluation qui pourrait remplir des fonctions d'explicitation et de pilotage des politiques publiques, les représentations de droite favorisant une vision plus traditionnelle du contrôle et de la mise en oeuvre des politiques à travers le jeu des élites sociales », in Rouban (L.), « Evaluation et modernisation administrative » in CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, p. 34-54.

²²⁶ Patrice Duran évoquant lors d'une journée à Sciences Po Paris en 2005 que le « rapport Deleau est une merveille de naïveté épistémologique puisqu'il suppose 1/que l'évaluation mesure des effets et 2/ que la vérité est unique » in Lascoumes (P.), Pons (X.), Varone (F.) (dir.), *L'évaluation des politiques publiques entre enjeu politique et enjeu de méthode*, Paris, Cahiers du CEVIPOF, n° 44, Paris, CEVIPOF, juin 2006, p. 77.

²²⁷ L'expérience du Conseil Scientifique de l'Évaluation a été l'objet de précédentes analyses : voir en particulier Lascoumes (P.), Setbon (M.), *op.cit.* et Tenzer (N.), (dir.), *L'évaluation : une nécessité stratégique pour un État moderne*, rapport au Commissaire au Plan, janvier 1995.

« pluraliste »²²⁸ que Bernard Perret, ancien rapporteur de cette instance, considère comme le « paradigme français de l'évaluation »²²⁹.

Ce type d'évaluation importée en France par Eric Monnier, explicitement précisée dans son ouvrage de 1987²³⁰, est fortement inspiré par les expériences américaines, notamment le modèle de Guba et Lincoln²³¹.

Sa définition tisse ensemble le « constat analytique » selon lequel le déploiement d'une politique publique est toujours le résultat d'interactions multiples entre des acteurs sociaux, avec l'« appréciation normative » selon laquelle la meilleure évaluation est pluraliste car négociée et associant les partenaires pertinents d'une politique publique, celle-ci permettrait ainsi une meilleure efficacité et légitimité des opérations d'évaluation²³².

²²⁸ Présentée à des lecteurs internationaux, elle a été qualifiée d'évaluation « à la française » par Duran (P), Monnier (E.), Smith (A.), art.cit. ; Voir aussi Toulemonde (J.), « Evaluation culture(s) in Europe : Differences and Convergence between National Policies », *Vierteljahrshefte Zur Wissenschaftsforschung*, n°3, 2000, p. 356.

²²⁹ Intervention de Bernard Perret au séminaire MAP, UMR PACTE, Grenoble, 7 mai 2004.

²³⁰ Monnier (E.), 1992, *op.cit.*

²³¹ Guba (E.), Lincoln (Y.), « *The contentances of fourth generation evaluation: description, judgement and negotiation* » in Palumbo (D.), (dir.), *The politics of program evaluation*, Los Angeles, Sage, 1987.

²³² *ibid.*, p. 123-124.

Eric Monnier, le « pape de l'évaluation »²³³

Né en 1954, Eric Monnier est Ingénieur du Génie Civil de l'Institut National des Sciences Appliquées de Toulouse (INSA) en 1976 et Docteur en Sociologie urbaine et Aménagement du territoire en 1982.

Il débute sa carrière professionnelle au Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB) où il découvre l'évaluation grâce à son chef de service, Michel Conan, comme il se le remémore lors de notre entretien : « Michel Conan s'intéressait lui-même beaucoup à l'évaluation. J'ai découvert un jour qu'il s'y intéressait autant que moi mais il n'en parlait jamais et n'écrivait jamais. Dans son bureau, il y avait beaucoup de livres sur l'évaluation ».

Lauréat du « Fulbright Scholar Program » de la Commission Franco-américaine pour les échanges universitaires et scientifiques en 1986, il part aux Etats-Unis et revient avec des méthodologies évaluatives. Il en tire un ouvrage qui va devenir une référence dans le domaine : *Evaluation de l'action des Pouvoirs Publics : du projet au bilan*, Edition Economica, Paris, 1987, revu et augmenté en novembre 1992.

Après un court passage en tant qu'expert aux Nations Unies, il est recruté en 1989 à l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat (ENTPE) pour mettre en place un centre de recherche sur l'évaluation, ce sera le laboratoire CEOPS (Conception d'Évaluation pour les Organisations et les Politiques publiques).

Occupant de nombreuses positions institutionnelles dans le champ de l'évaluation, il devient membre du Conseil Scientifique de l'Evaluation en 1992 où il contribue à l'élaboration d'une « doctrine à la française ».

En 1992, il entame une carrière dans le privé en fondant son cabinet de conseil dédié à l'évaluation des politiques publiques, le cabinet C3E (qui devient au début des années 2000, EUREVAL) qui est à l'origine de nombreux guides méthodologiques en évaluation.

Tableau 3 : Eric Monnier, le « pape de l'évaluation »

Reprise et polie, l'orientation pluraliste de l'évaluation, dans la lignée de l'« évaluation démocratique » de Viveret trouve une caisse de résonance dans les travaux du Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE)²³⁴ qui établit un schéma type où l'évaluation doit permettre la confrontation du point de vue des responsables de la politique et des points de

²³³ Interpellation d'Alain Faure lors de l'intervention d'Eric Monnier au séminaire MAP, UMR PACTE, Grenoble, 10 février 2005.

²³⁴ À tel point que Lascoumes (P.), Setbon (M.), *op. cit.*, estiment que le dispositif français d'évaluation mis en place dans les années quatre-vingt-dix, est un système où l'« évaluation pluraliste » serait une caractéristique dominante.

vue de tierces personnes : experts, partenaires de la politique voire les bénéficiaires de la politique.

Plus précisément, à travers l'installation d'une instance pluraliste représentant les divers points de vue qualifiés de « légitimes » à propos d'une politique, le CSE voit aussi la meilleure stratégie cognitive :

« Pour toutes les évaluations qui concernent des politiques complexes ou sensibles et qui comportent l'utilisation d'informations et de résultats d'études de nature hétérogène, le Conseil scientifique préconise la mise en place d'une instance d'évaluation. Son rôle est de préciser le questionnement, de piloter les études, d'intégrer leurs résultats et de formuler des conclusions et des recommandations éventuelles qui peuvent être tirées de ces résultats. Sa composition doit tenir compte de la pluralité des points de vue légitimes sur les questions posées, pour des raisons qui tiennent plus à un souci d'efficacité que d'une exigence formelle de représentativité (...). Les formes de ce pluralisme sont à inventer dans chaque situation, compte tenu de la nécessité de faire de l'instance une véritable structure de travail »²³⁵.

D'ailleurs, une telle instance est porteuse de légitimation pour l'évaluation d'un point de vue à la fois politique et scientifique²³⁶ fait remarquer Bernard Perret²³⁷, son rapporteur :

« Pour que ce travail aboutisse à des conclusions crédibles aux yeux du commanditaire politique de l'évaluation, il doit être mené selon des règles qui lui confèrent une double légitimité, scientifique et politique (...). Dans le contexte de l'évaluation de programme, l'évaluateur professionnel assume souvent seul le poids de cette légitimation, à charge pour lui de mobiliser une information et de mettre en œuvre des méthodes crédibles aux yeux des utilisateurs de l'évaluation. Dans le cas des évaluations de politiques publiques telles qu'elles sont pratiquées en France, cette

²³⁵ CSE, *L'évaluation, de l'expertise à la responsabilité*, Paris, La Documentation française, 1992, p. 14.

²³⁶ Lascoumes (P.), Setbon (M.), *op.cit.*

²³⁷ Diplômé de l'Ecole Polytechnique (1974) et de l'Ecole Nationale de la Statistique et des Etudes Economiques (1976), Bernard Perret est chef du bureau emploi et salaires à la direction de la prévision du ministère de l'Économie et des finances avant de devenir le rapporteur du CNE (1990-1998). Nous reviendrons dans le dernier chapitre de la recherche sur sa trajectoire et son implication dans la constitution d'une association des acteurs de l'évaluation en France.

double légitimité est assurée par une instance d'évaluation qui précise le questionnement évaluatif, pilote les études, synthétise et interprète leurs résultats »²³⁸.

En résumé, la doctrine qui anime le CSE résulte de « la volonté de faire de l'évaluation une activité rigoureuse, tout en concédant à la fibre démocratique par la publication des travaux et en donnant sa place à un pluralisme contrôlé dans la composition de l'organe central »²³⁹.

Dans la création de cette doctrine, le rôle de Jean Leca, son président, a été vraisemblablement déterminant, notamment quand il a argumenté le caractère stratégique de l'évaluation:

« L'évaluation doit être conçue comme une zone d'autonomie par rapport aux acteurs (y compris l'État) auxquelles elle apporte de l'information. Sinon, elle devient dans son déroulement même (et non pas seulement dans ses usages ultérieurs), un élément même de la manipulation de l'information que les stratèges ne peuvent que pratiquer »²⁴⁰.

L'essentiel semble reposer, dans la conception de Leca, sur la possibilité de la construction de cette zone d'autonomie, à l'écart, nous dit-il, du système « politico-administratif »²⁴¹ :

« Neutraliser un temps l'énonciation polémique dans le processus d'évaluation et faire de ce dernier un processus de connaissance partagée par ceux qui prennent la responsabilité de ses conclusions, afin que cette connaissance puisse être, ultérieurement ou en même temps, appropriée ou utilisée par l'ensemble des protagonistes qui peuvent parfaitement rester opposés sur telle ou telle interprétation ou telle mesure à prendre »²⁴².

Durant les premières années de son mandat, le CSE conduit alors un véritable travail de formalisation d'un langage évaluatif, et élabore un corpus méthodologique qui, pour reprendre

²³⁸ Perret (B.) in CSE, *L'évaluation en développement*, Paris, la Documentation française, 1993, p. 67.

²³⁹ Gibert (P.), « L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique ? », *Revue Française de Gestion*, 2003, n°147, p. 269.

²⁴⁰ Leca (J.), art.cit., p. 189-190.

²⁴¹ Leca (J.), « L'évaluation comme intervention, sciences sociales et pratiques administratives et politiques », in Actes du colloque « L'évaluation des politiques publiques », GAPP-CNRS-ENS Cachan des 5 et 6 février, 1997, p.15.

²⁴² Leca (J.), art.cit., p. 192-193.

les termes de Stéphane Le Bouler, « a formalisé les critères d'évaluation, développé une organisation du travail original, contribué à un essaimage dans l'administration »²⁴³.

D'ailleurs, ce travail atteint un niveau avancé avec la publication des rapports annuels d'« Evaluation en développement » de 1992, 1993 et 1994 qui consacrent les bases d'une doctrine, formalisée quelque temps plus tard par le *Petit guide de l'évaluation*²⁴⁴ élaboré conjointement par Bernard Perret, Claire Guignard-Hamon et Maurice Baslé²⁴⁵.

Les auteurs y balisent la démarche évaluative dans sa méthodologie ainsi que dans ses finalités. Ce guide est ainsi présenté comme :

« Le fruit de l'expérience accumulée par le Conseil scientifique de l'évaluation dans son activité prescrite par le décret du 22 janvier 1990, au terme duquel il est chargé de "favoriser le développement des méthodes d'évaluation et de définir une déontologie en la matière" »²⁴⁶.

Il est indifféremment applicable tant pour les évaluations conduites au niveau central que pour celles qui se déroulent dans les collectivités territoriales.

D'ailleurs, on y retrouve en modèle le cahier des charges de l'évaluation de la politique du tourisme rural dans la région Bretagne du Comité Régional d'Evaluation de Bretagne, confirmant l'idée des promoteurs centraux selon laquelle l'évaluation des politiques publiques est une technique qui se joue indépendamment du lieu de déroulement de l'action publique.

Fort des travaux conduits qui dessinent les contours d'une approche de l'évaluation orientée ex-post, l'Etat participe également à la régulation de l'évaluation en dehors des cercles centraux.

En effet, s'ajoute à ce travail de codification nationale un intérêt particulier pour l'évaluation des politiques au niveau local qui bénéficient d'un traitement spécifique au sein des travaux du CSE.

²⁴³ Le Bouler (S.), « Panorama de la situation en France : les institutions, les acteurs, les promoteurs », *Informations sociales*, 2003, n° 110, p. 26-33.

²⁴⁴ Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE), *Petit Guide de l'évaluation*, 1996.

²⁴⁵ Tous les 3 membres du CSE.

²⁴⁶ CSE, *Petit Guide de l'évaluation*, 1996, p. 1.

On peut ainsi voir dans ses différents rapports des tentatives de formalisation et d'analyse se mettre en place²⁴⁷, qui vont avoir des conséquences sur le développement de dispositifs infranationaux d'évaluation, notamment régionaux²⁴⁸.

À partir de la création d'un langage commun, l'Etat élabore donc les conditions de la diffusion d'une certaine vision de l'évaluation dans l'espace infranational.

SECTION 2 : LA REGULATION ETATIQUE DE L'EVALUATION DANS L'ESPACE INFRANATIONAL

Bien qu'il soit possible de déceler dans les opérations de Développement Social des Quartiers (DSQ) au milieu des années 1980 la première incursion de l'évaluation au niveau local²⁴⁹, c'est véritablement la mise en place de l'évaluation au sommet de l'Etat qui constitue les premières bases de sa structuration dans les collectivités territoriales, comme nous le remémorons l'ancien rapporteur adjoint du CSE²⁵⁰.

Vincent Spenlehauer note à ce propos que « le modèle d'évaluation des politiques publiques institué à travers la création en 1990 du dispositif interministériel d'évaluation véhicule une image de l'évaluation des politiques publiques fondée sur un certain nombre de normes qui conditionnent, d'une part, l'ampleur et la diffusion du modèle dans l'espace politico-administratif local (ou infranational) et, d'autre part, le rôle et la fonction des évaluateurs des politiques publiques locales »²⁵¹.

²⁴⁷ Voir le chapitre 3 « Quelques pratiques d'évaluation » du rapport annuel du CSE de 1993. En l'espèce, il porte une attention particulière à l'évaluation de la politique de l'eau du département de l'Hérault et à l'évaluation de la politique d'innovation et de transferts de technologie de la région Rhône-Alpes.

²⁴⁸ Cela est particulièrement visible dans le chapitre 3 « L'évaluation en Régions » du rapport de 1995 du CSE, L'évaluation en développement, p. 129 et suivantes.

²⁴⁹ Notamment : Ray (J.-C.), Dupuis (J.-M.), Tricart (J.-P.), *Les politiques sociales transversales : une méthodologie d'évaluation de leurs effets locaux*, Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, 1986.

²⁵⁰ « Il s'agissait d'agir localement avec l'évaluation. Comment évaluer de manière simple ? » nous dit-elle lors d'un entretien à Paris, 25 avril 2007.

²⁵¹ Spenlehauer (V.), « Quel développement, quelle professionnalisation de l'évaluation ? », *Pouvoirs Locaux*, n°38, 1998, p. 48.

À cet égard, nous verrons que la démarche dominante, entretenue par un système précis de règles qui encadrent le recours à l'évaluation, est « une approche par les objectifs officiels et l'efficacité prévue »²⁵².

Au cours de la décennie 1990, la forme prise par l'évaluation vise surtout à objectiver les « impacts » (ou « effets nets ») des actions publiques, qui s'associent souvent à un suivi (*monitoring*) des programmes et à l'analyse de la mise en œuvre.

De manière transversale, nous noterons dans ce développement que l'hyper-activisme d'un acteur institutionnel, en l'espèce le CGP, permet la constitution de méthodologie, de corpus de référence et prolonge les règles évaluatives en direction de l'espace local.

Si le rôle et l'influence cognitive des représentations portées par ces productions sur les acteurs administratifs doivent être relativisés²⁵³, elles participent de l'ancrage cognitif et normatif de l'évaluation.

Cette légitimation savante vient donc renforcer la légitimation politique et juridique qui, depuis les années 1990, a défini le contexte normatif de l'évaluation.

Progressivement l'Etat, « producteurs de sens, énonçant les règles des institutions qu'il crée »²⁵⁴ met en place puis durcit un système de contraintes (notamment dans le cadre des CPER²⁵⁵) tout en fournissant un accompagnement méthodologique par le biais du CGP.

La diffusion de cet instrument d'action publique construit donc progressivement un contexte d'injonctions et d'incitations à sa prise en compte au niveau local, notamment dans les Régions²⁵⁶ qui utilisent l'évaluation pour peser dans le jeu territorial²⁵⁷.

²⁵² Fontaine (J.), art.cit., p. 51.

²⁵³ Massardier (G.), *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, Paris, L'Harmattan, 1996.

²⁵⁴ Gilbert (C.), Saez (G.), *L'Etat sans qualités*, PUF, Paris, 1982, p. 163.

²⁵⁵ L'influence de l'Etat dans les contrats de Plan Etat Régions a déjà pu être relevé par Leroy (M.) : « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°4-5, 1999, p. 583.

²⁵⁶ Spenlehauer (V.), Warin (P.), « L'évaluation au service des conseils régionaux », *Sociologie du travail*, n°2, avril-juin, 2000, p. 245-262.

²⁵⁷ Jouve (B.), Spenlehauer (V.), Warin (P.), (dir.), *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, Collection Recherches, 2001.

1. La codification de règles évaluatives (1993-1998)

L'instauration de l'évaluation au plus haut sommet de l'Etat étant officiellement prononcée en 1990, parallèlement, s'ouvre une nouvelle phase, avec la volonté du milieu décisionnel central²⁵⁸ de situer ce nouvel instrument d'action publique dans la sphère locale en le formatant pour accompagner le mouvement de contractualisation de l'Etat avec des entités tierces.

En suivant Jean-Pierre Gaudin, il semble alors possible d'avancer que « les récents modes de faire partenariaux et multi-niveaux privilégient aussi de nouvelles modalités de suivi des politiques publiques. Procédures de discussion et de négociation explicite, contrats d'action publique, évaluations sont en effet particulièrement prisés »²⁵⁹.

1.1. L' « empreinte » du dispositif national de 1990.

Le développement d'injonctions évaluatives trouve en partie son origine dans la mission confiée au Commissariat Général du Plan (CGP), par le gouvernement de Michel Rocard, de réfléchir à l'élaboration de normes évaluatives directement imposables aux collectivités territoriales. Ainsi, lors du séminaire gouvernemental de 1991 sur le renouveau du service public²⁶⁰, le CGP, cheville ouvrière du dispositif institutionnel précédemment évoqué, est chargé de participer directement à la diffusion de la culture de l'évaluation des politiques publiques au niveau local en recensant les initiatives déjà menées dans les collectivités territoriales et en tirant des enseignements pour développer l'évaluation de manière plus systématique.

²⁵⁸ Grémion (C.), « Le milieu décisionnel central » in De Baecque (F.), Quermonne (J.-L.), *Administration et politique sous la cinquième République*, Paris, FNSP, 1981, p. 205-224.

²⁵⁹ Gaudin (J.-P.), *op.cit.*

²⁶⁰ Séminaire défini dans la circulaire de 1989 pour faire un point régulier sur l'avancée des travaux de « modernisation ».

Deux groupes de travail sont alors constitués et pilotés par des conseillers de Chambres Régionales des Comptes (CRC) mis à disposition, respectivement Philippe Boeton²⁶¹ et Jacques Horaist²⁶².

Le premier se consacre essentiellement aux méthodes et aux outils de l'évaluation tandis que le second poursuit une analyse de l'organisation institutionnelle de dispositifs d'évaluation des politiques publiques locales.

Durant deux ans, différents travaux vont être menés par ces groupes de travail, composés d'individus ayant déjà côtoyé l'évaluation tant au niveau national dans les cercles ministériels²⁶³ qu'à travers des expériences locales²⁶⁴.

Cette capitalisation est notamment due à la réflexion grandissante qui voit le jour dans plusieurs collectivités territoriales (notamment régionales) et vise à mettre en place des mécanismes d'évaluations de leur politique²⁶⁵.

La réflexion conduit à un rapport²⁶⁶ qui capitalise des expériences réalisées localement et formalise quelques enseignements sur le « bricolage évaluatif » poursuivi par certaines

²⁶¹ Conseiller à la CRC de Haute-Normandie.

²⁶² Conseiller à la CRC de Rhône-Alpes, Jacques Horaist a déjà pris part à la montée en puissance de l'évaluation en région Rhône-Alpes. Il sera par la suite, chargé de mettre en place l'évaluation dans la région Nord-Pas-de-Calais.

²⁶³ Sylvie Trosa et Bernard Perret par exemple sont de hauts fonctionnaires d'administration centrale en charge d'évaluation.

²⁶⁴ Alain de Romefort et Maurice Baslé, par exemple, sont respectivement à l'origine de l'évaluation en Rhône-Alpes et en Bretagne. Indiquons au passage que le premier co-organisa en 1989 un colloque intitulé « L'évaluation dans les politiques économiques locales » à Lyon.

²⁶⁵ Une première réflexion avait été amorcée en Rhône-Alpes comme nous l'indique Jacques Horaist : « A cette époque, nous avons préparé un premier colloque qui a eu lieu les 19 et 20 janvier 1989 qui était sur le thème de l'évaluation des politiques économiques. On a réuni entre 200 et 300 personnes. (...) Un de mes collègues, Alain de Romefort, a vendu en privé devant moi l'évaluation à Gérard Somate, président du conseil général de l'Hérault et à Charles Million, président du conseil régional de Rhône-Alpes. Cela a abouti au comité régional d'évaluation dans cette région », extrait d'entretien avec un magistrat dans une Chambre Régionale des Comptes, ancien responsable de l'évaluation dans un conseil régional, 25 janvier 2008.

²⁶⁶ Horaist (J.), *Partenaires pour évaluer. Organiser l'évaluation des politiques publiques locales*, Paris, Commissariat général du Plan, 1992.

collectivités territoriales qui ont amorcé des initiatives dans le domaine à la fin des années 1980. Jacques Horaist pose alors de manière conclusive :

« Le souffle de l'évaluation au niveau local peut-il retomber ? » et affirme que l'évaluation constitue un « processus possible de modernisation des services publics locaux »²⁶⁷.

L'influence de ce travail n'est pas négligeable sur les suites qui vont être données à l'évaluation dans le cadre de ses politiques contractualisées avec les collectivités territoriales. À cet égard, Jacques Horaist note que le travail préparatoire engagé par le CGP a fourni un cadre discursif aux acteurs étatiques et locaux en vue de la promulgation de la circulaire de 1993 qui consacre l'évaluation des procédures contractuelles, contrats de plan et contrats de ville :

« Au départ, l'idée était d'avoir un *vade-mecum*, un guide de l'évaluation vu du Plan pour permettre aux collectivités territoriales de développer leur outillage en matière d'évaluation. Cela devait permettre de développer les initiatives dans le domaine...Mais cela n'a pas servi à cela. En réalité, il y a une circulaire de 1993 sur la deuxième génération des contrats de plan qui s'est fortement alimentée de notre travail. Vous verrez que dans cette circulaire, il y a deux principaux apports. Les principales sont issues du travail du conseil scientifique de l'évaluation, mais il y a aussi une approche territoriale qui résulte de là »²⁶⁸.

On peut notamment voir à travers la porosité entre les travaux du CSE et la promotion de l'évaluation dans la sphère locale, les liens étroits qui unissent le CSE et le CGP dans le cadre du dispositif national voulu par Michel Rocard.

En étant l'auxiliaire logistique de l'évaluation au plus haut sommet de l'Etat, le CGP a ainsi pu permettre que « la montée en puissance de l'évaluation au niveau national avec le Conseil Scientifique de l'Evaluation transpire sur les CPER »²⁶⁹ lors de la négociation qui s'ouvre au début des années 1990 dans le cadre de la nouvelle vague de planification.

²⁶⁷ *ibid.*, p. 89.

²⁶⁸ Extrait d'entretien avec un magistrat dans une Chambre Régionale des Comptes, ancien responsable de l'évaluation dans un conseil régional, 25 janvier 2008.

²⁶⁹ Extrait d'entretien avec une ancienne chargée de mission au CGP, Paris, 25 septembre 2008.

1.2. L'évaluation véhiculée par les politiques contractuelles

Sous couvert de la contractualisation avec la sphère locale, l'Etat forge un système de contrôle à distance des collectivités territoriales par le biais de l'instrument évaluatif, nouvellement institutionnalisé au niveau central par le gouvernement de Michel Rocard.

Ainsi, l'inclinaison de l'espace local vers l'évaluation se met en place en 1993 sous l'effet d'entraînement des exigences évaluatives mentionnées dans le cadre des CPER et des fonds structurels européens, respectivement pour le compte de l'Etat et de l'Union européenne.

Ces exigences d'évaluation s'inscrivent dans un vaste mouvement de contractualisation des programmes publics locaux qui fait suite à la décentralisation et à la construction communautaire²⁷⁰.

La montée en charge de l'évaluation dans le cadre des CPER est intimement liée à l'Union Européenne²⁷¹ qui rend obligatoire par le règlement CEE n°2080/93 du Conseil du 20 juillet 1993 l'évaluation des opérations financées avec l'aide des fonds structurels européens²⁷².

La coloration donnée contribue à « corriger le déficit d'information dont souffre le principal (la Commission européenne) par rapport aux agents (Etat et régions) »²⁷³. L'enjeu est alors double pour la Commission : connaître les effets des programmes et gagner en visibilité institutionnelle²⁷⁴.

²⁷⁰ Fontaine (C.), Monnier (E.), « Pratiques françaises et européennes », *Pouvoirs locaux*, n°38, 1998, p. 64.

²⁷¹ Notons qu'au niveau européen, dès les années 1960, la commission européenne pousse au développement de l'évaluation en particulier pour la politique de la recherche qui servira de « terrain d'expérimentation ». En 1983, une unité spécifique au sein de la DG12 est chargée de l'évaluation et édicte des règles particulières (une méthodologie). L'évaluation gagne du terrain pour toucher aussi la politique de cohésion économique et sociale ; l'Union européenne impose ici l'évaluation de tous ses programmes en partenariats avec les États mais aussi les acteurs locaux afin de diffuser la culture de l'évaluation.

²⁷² Sur l'influence des procédures communautaires : Jourdain (L.), art.cit. ; voir également : Smith (A.), *L'Europe politique au miroir du local*, Paris, L'Harmattan, 1996, p.165-168 et Lavignotte Guérin (E.), *op.cit.*, p. 247-260.

²⁷³ Daucé (P.), « L'évaluation des politiques communautaires de développement régional : enjeux, méthodes, résultats. L'exemple de l'objectif 5b en Bourgogne », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, 1998, p. 381.

²⁷⁴ Sur la recherche de légitimation démocratique des instances européennes notamment à travers l'évaluation: Scharpf (F.), *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

Comme nous le rappelle bon nombre de nos interlocuteurs, cette obligation européenne a joué un rôle décisif dans l'adoption d'une dynamique française sur ce sujet :

« L'Union européenne a été l'« instituteur » de l'évaluation. Pour faire face à une demande dans le cadre des fonds structurels européens, l'État, ayant peur d'une alliance entre l'Europe et les régions françaises, a décidé de s'y mettre. Il s'est donc dit « plutôt que de courir après eux et avant que cela nous dépasse, autant organiser les choses » (...) C'est comme cela que l'évaluation a émergé en France »²⁷⁵.

La synergie créée avec l'évaluation des contrats de plan, favorise alors la codification de l'évaluation dans l'espace local, les Secrétariats Généraux aux Affaires Régionales (SGAR) opérant même sur les territoires une mise en musique des évaluations ainsi réglementées par l'Union Européenne²⁷⁶, nous précise ce chargé de mission en Préfecture :

« Je pense que c'est vraiment l'Europe qui a inculqué la culture de l'évaluation en France car elle a obligé à faire des évaluations. Du coup, l'État a dit, on fera pareil pour les Contrats de Plan État Région. C'est sûr que le préfet le fait car il est obligé de le faire mais après, par contre, les évaluations que l'on fait dans les contrats de plan, on les choisit. La façon dont on le fait, le choix des thématiques quand on peut, elles sont vraiment locales. Au niveau européen, il n'y a pas de choix de thématiques car les pratiques sont vraiment très cadrées. On n'a pas trop le choix... »²⁷⁷.

D'ailleurs, la médiation des SGAR semble encore à perfectionner selon ce fonctionnaire européen en charge de l'évaluation à Bruxelles :

« On a encore à convaincre. J'en veux pour preuve l'exemple d'un secrétaire général aux affaires régionales qui venait ici à Bruxelles négocier son programme opérationnel. Le SGAR me dit tout content « dans notre PO, il y a 140 indicateurs ! ». Je lui réponds : « tu déconnes, 140 indicateurs, c'est une aberration. Le but du jeu n'est pas d'avoir un maximum d'indicateurs, de faire plaisir à la commission et d'essayer de montrer que l'on est bon élève en matière d'évaluation ». L'intérêt est donc de démontrer qu'au-delà du respect de la réglementation, on a compris qu'il y avait un

²⁷⁵ Extraits d'entretien avec un Professeur à HEC/IAE de Paris, Paris, 25 juillet 2006.

²⁷⁶ Perret (B.), *op.cit.*

²⁷⁷ Extrait d'entretien avec un chargé de mission dans un SGAR, Pont-à-Mousson, 7 décembre 2006.

exercice extrêmement intéressant. On est dans une relation encore assez infantile à l'évaluation »²⁷⁸.

En outre, la Commission européenne investit, pendant plusieurs années, dans des actions de recherche, de développement, de formation et de communication, en vue d'améliorer la qualité et l'utilité des évaluations réalisées. Ces travaux s'agencent dans le programme MEANS²⁷⁹ (Méthodes d'Evaluation des Actions de Nature Structurale), justifié par l'enjeu financier que représentent les politiques régionales (près d'un tiers du budget de l'Union) :

« L'objectif général du programme est de constituer un ensemble cohérent de méthodes pour traiter de façon efficace les problèmes d'évaluation rencontrés dans le domaine des interventions des Fonds structurels »²⁸⁰.

Les cahiers MEANS. 6 volumes dédiés à l'évaluation

Volume 1 : Conception et conduite d'une évaluation

Volume 2 : Choix et utilisation des indicateurs pour le suivi et l'évaluation

Volume 3 : Principales techniques et outils d'évaluation

Volume 4 : Solutions techniques pour évaluer dans un cadre de partenariat

Volume 5 : Evaluation transversale des impacts sur l'environnement, l'emploi et les autres priorités d'intervention

Volume 6 : Glossaire de 300 concepts et termes techniques.

Tableau 4 : Les cahiers MEANS. 6 volumes dédiés à l'évaluation

²⁷⁸ Extrait d'entretien avec un expert national détaché à la Commission Européenne, DG Politique régionale, unité évaluation, Bruxelles, 6 juin 2007.

²⁷⁹ L'élaboration d'un guide en 6 volumes balisant les démarches d'évaluation sera confiée au cabinet de conseil français EUREVAL, nous y reviendrons dans le chapitre 3 de notre démonstration. Pour une approche critique des méthodes présentées dans cette ressource: Stame (N.), « Theory-Based Evaluation and Types of Complexity », *Evaluation*, vol. 10, n°1, 2004, p. 58-76.

²⁸⁰ Cahiers MEANS, volume 1, p. 3.

Poursuivant la dynamique imprimée par l'Union européenne, la circulaire du 9 décembre 1993, résultant d'une décision du comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) du 23 juillet 1992 consacré à la préparation des contrats de plan, voit le jour²⁸¹ et « invite à évaluer »²⁸².

Elle organise précisément la démarche d'évaluation dans les procédures contractuelles, contrats de plan et contrats de ville en fixant un cadre méthodologique et un mécanisme financier incitatif pour que l'évaluation soit structurée dans l'espace infranational²⁸³ (Tableau n°5 ci-dessous).

Elle dispose notamment que l'Etat affecte à l'évaluation 6/10000 èmes de sa participation financière à chaque contrat de plan²⁸⁴. Au-delà de ce mécanisme financier²⁸⁵, la circulaire prévoit précisément la mise en place dans chaque région d'une instance régionale d'évaluation associant l'Etat et la région, mais n'impose pas de « matière rigide évaluable »²⁸⁶. Il n'est donc pas obligatoire d'évaluer l'ensemble du programme ou de la procédure (l'absence d'évaluation n'est même pas accompagnée de sanction) car l'exercice proposé doit surtout amorcer :

« Un stimulus pour porter attention à ces crédits utiles au processus de
« déconcentration-décentralisation et donner aux SGAR la nécessité d'associer les

²⁸¹ Pour plus de précisions : Isaïa (H.), « Comment passer de l'évaluation des politiques contractualisées à l'évaluation du contrat de plan Etat-Région ? », *Revue française de finances publiques*, n°69, 2000, p. 180.

²⁸² Extrait d'entretien avec l'ancien responsable de l'évaluation au CGP, Paris, 12 décembre 2006. Notre interlocuteur relevait par cette expression le caractère non contraignant de la procédure.

²⁸³ Elle s'accompagne en annexe d'un « dossier type pour un projet d'évaluation d'un programme financé dans le cadre d'un contrat de plan Etat-région.

²⁸⁴ Ce qui représente 47 millions de francs, soit en moyenne plus de 2 millions de francs pour chaque région métropolitaine.

²⁸⁵ À ce propos, Danièle Lamarque met en évidence que dans tous les contrats de plan les crédits ont été engagés : « leur taux d'utilisation est de l'ordre de 20% en général inégalement, mais toujours partiellement consommés » in Lamarque (D.), *L'évaluation des politiques publiques locales*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 2004, p. 111.

²⁸⁶ Monnier (E.), Hénard (F.), « L'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales », *Pouvoirs locaux*, novembre 2000, p. 2.

Conseils régionaux et autres collectivités à l'Etat autrement que par des procédures financières »²⁸⁷.

Au-delà de ces indications, la circulaire qualifiée de « Plan DATAR »²⁸⁸ opère un premier travail de normalisation des pratiques en établissant en annexe certains principes d'organisation qu'il convient de respecter. On peut notamment y apprécier qu'il ait retenu le principe d'une externalisation de l'évaluation à un tiers (universitaires ou consultants privés) comme le préconise le rapport Viveret.

Dossier type : Projet d'évaluation d'un programme financé dans le cadre d'un CPER

Ce dossier est un guide très schématique, sans autre ambition pédagogique que celle d'aider à formaliser les demandes d'évaluation des programmes financés dans le cadre un contrat de Plan Etat-région. Il distingue deux types d'informations, celles relatives au programme et celles relatives à la démarche d'évaluation.

1 Eléments relatifs au programme à évaluer

Le projet indiquera, dans la mesure du possible, les éléments suivants :

1.1. Description sommaire du programme: type du programme (nature des actions, caractère complexe, ...).

1.2. Contexte du programme : historique du programme (stabilité, évolution...), environnement du programme (identification des facteurs déterminants dans le choix et la mise en œuvre du programme, identification des intérêts concernés, majoritaires et minoritaires), positionnement du programme dans la réalité (économique, financière, sociale, culturelle, géographique ...) et au sein du contrat de Plan (programme prioritaire, alternatif, pilote, expérimental ...).

1.3 Objectifs du programme : objectifs généraux et opérationnels, affichés et implicites, hiérarchisés et antinomiques, horizon à court, moyen ou long terme et stabilité des objectifs...

1.4. Champ du programme : domaines ou secteurs, populations, concernés par le programme.

1.5. Acteurs impliqués par le programme: décideurs (Etat, collectivités territoriales, secteur privé ...), destinataires (types de bénéficiaires ou groupes d'agents, directs, indirects...).

1.6. Moyens ou instruments du programme : humains, techniques, financiers, juridiques,

²⁸⁷ En ce sens, se référer à Commissariat Général du Plan et Région Limousin, *L'évaluation dans les contrats de plan*, ronéoté, rapport d'un séminaire CGP organisé à Limoges les 7 et 8 juillet, 1998.

²⁸⁸ En raison de l'apport important de ces deux entités dans l'élaboration du texte.

administratifs, prévus, réels, mis en œuvre.

1.7. Résultats attendus du programme : qualitatifs, quantitatifs.

1.8. Données sur le programme : données existantes (fiabilité disponibilité...), données à créer.

2 Éléments relatifs à l'évaluation

Le projet indiquera également les éléments relatifs à l'évaluation elle-même. Il est important que ces éléments puissent être repérés de la façon la plus précise possible, afin d'essayer d'apprécier le degré de faisabilité et d'intérêt de l'évaluation et d'éclairer la décision d'évaluation ; une brève étude préalable pourra s'avérer nécessaire avant le démarrage des travaux d'évaluation proprement dits.

2.1. Origine du projet d'évaluation : commanditaires (comité de pilotage ...)

2.2. Type d'évaluation : évaluation a priori avant décision de financement ou de mise en œuvre du programme, évaluation concomitante du programme, évaluation *a posteriori* des résultats et des effets du programme.

2.3 Opportunité ou nécessité de l'évaluation : court exposé des motifs (motivation des initiateurs du projet d'évaluation, enjeux et utilisation escomptée de l'évaluation ...)

2.4. Diagnostic et hypothèses de l'évaluation : problèmes posés, hypothèses d'interprétation a priori des résultats supposés de l'évaluation, données existantes et à créer pour faire l'évaluation ;

2.5. Objectifs de l'évaluation : questions auxquelles l'évaluation cherchera à répondre, par exemple :

- mettre en évidence les relations de causalité entre la mise en œuvre du programme et les résultats ou les effets du programme,
- mesurer l'efficacité du programme par comparaison des résultats ou des effets aux objectifs du programme,
- mesurer l'efficience du programme par comparaison des moyens ou des instruments aux résultats ou aux effets du programme,
- analyser le jeu des acteurs concernés par le programme,
- repérer les facteurs de réussite ou d'échec du programme,
- obtenir les mêmes résultats ou les mêmes effets avec un autre type de programme, c'est-à-dire avec des objectifs et des moyens différents (rentabilité socioéconomique),
- généraliser les conclusions de l'évaluation du programme à un programme de même nature dans un contexte différent... ;

2.6. Champ de l'évaluation : tout ou partie du programme à évaluer

2.7. Méthodes de l'évaluation : méthodes statistiques (analyses de séries temporelles, tests sur échantillons, ...), méthodes modélisées avec estimations économiques, méthodes expérimentales avec groupes témoins avec et sans application du programme, méthodes coûts bénéfiques, méthodes coûts avantages, analyses multicritères, études: monographiques ou études de cas, analyses de données et constructions de typologies, panels, enquêtes, analyses ethnographiques... Le choix de la méthode est fonction du type de programme à évaluer. Un exposé succinct de la méthode proposée pour faire l'évaluation est nécessaire pour en connaître les apports et les limites par rapport aux questions soulevées.

2.8. Dispositif de l'évaluation : présidence et composition de l'instance technique (groupe de travail maître d'ouvrage de l'évaluation et rédacteur du rapport de conclusions et des propositions), équipe de rapporteurs, équipe des chargés d'évaluation

(services d'études publics, consultants privés ...), place des corps d'inspection dans les travaux d'évaluation... La précision du dispositif d'évaluation ne doit pas être négligée, car elle conditionne en partie le déroulement des travaux d'évaluation (implication des personnes, choix méthodologiques, intégration des travaux des chargés d'évaluation dans les conclusions du groupe de travail ...).

2.9. Suites des travaux d'évaluation : remise des travaux d'évaluation (rapports d'étude, rapports intermédiaires, rapport final), diffusion large ou restreinte de tout ou partie des travaux, mode de publication, organisation du processus de décision visant à maintenir, modifier ou supprimer le programme au vu des résultats, suivi des modifications du programme évalué.

2.10. Budget et échéancier des travaux : montant des travaux, financements à préciser (répartition des montants par cofinanceurs), phasage et dates de remise des rapports intermédiaires et du rapport final aux commanditaires par l'instance technique.

Extraits de la circulaire de 1993.

Tableau 5 : Dossier type : Projet d'évaluation d'un programme financé dans le cadre d'un CPER

Fortement calquée sur le modèle national, l'architecture proposée par l'Etat est confortée par une circulaire du Premier ministre en date du 13 juillet 1994 relative au plan de modernisation des procédures financières au service de la déconcentration. Plus particulièrement, la proposition n°4 intitulée « créer un outil d'évaluation des politiques publiques au plan local » doit favoriser l'ancrage de l'évaluation.

Enfin, notons que les contrats de ville²⁸⁹ du XIe Plan (1994-1999) inscrits dans le rythme quinquennal des contrats de plan promeuvent une évaluation quasi systématique²⁹⁰. La circulaire interministérielle du 20 novembre 1995 prévoyant que :

« Tout contrat de ville doit donner lieu à une évaluation. Cette évaluation est ainsi distincte de celles que les signataires des contrats de plan mettent en place au niveau régional en application de la circulaire interministérielle du 9 décembre 1993 »²⁹¹.

²⁸⁹ Pour plus de détails sur cette politique, voir par exemple : Donzelot (J.), Estèbe (P.), *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Seuil, 1994.

²⁹⁰ Remarquons qu'en 1991 un comité national d'évaluation de la politique de la ville est mis en place et fonctionne par intermittence : Belorgey (J.-M.), *Evaluer les politiques de la ville*, Comité d'évaluation de la politique de la ville, 1993.

²⁹¹ Extrait de la circulaire du 20 novembre 1995.

Certains auteurs postuleront en ce sens que la politique de la ville a constitué « le Cheval de Troie de l'évaluation au niveau local »²⁹², même s'il semble pourtant « quasi-impossible d'aboutir à son évaluation »²⁹³.

Au final, les normes qui se multiplient sur cette période stabilisent un « espace infranational de l'évaluation » qui donne à voir comment l'Etat central prolonge la dynamique amorcée quelque temps auparavant par l'installation d'un dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques.

1.3. Un appui méthodologique sur le CGP

Pour mener à bien le processus d'élaboration des règles évaluatives générées et véhiculées par la contractualisation, le Commissariat Général du Plan est imposé comme un acteur relais de la diffusion d'une « culture » de l'évaluation²⁹⁴ dans les collectivités territoriales par l'accompagnement méthodologique qui lui est confié par la circulaire de 1993.

Même si la décision d'évaluer et de conduire les évaluations s'exerce au niveau territorial, un pilotage national est prévu par le financement²⁹⁵ et le concours méthodologique du CGP qui préside et anime l'instance nationale d'évaluation des CPER.

L'objectif est de donner un avis technique sur les projets d'évaluation proposés par les collectivités territoriales.

En ce sens, le CGP exerce un rôle d'appui : diffusion de l'information sur les évaluations réalisées par les Régions via notamment la cellule INFOPLAN qui élabore des guides et des formations d'aide à la rédaction de cahier des charges²⁹⁶ :

²⁹² Estèbe (P.), Lauriac (N.), « Evaluations des contrats de ville : utilités et pluralités d'usages », *Les cahiers du DSU*, automne 2004, p. 4.

²⁹³ Pour un bilan de l'évaluation dans le cadre de la politique de la ville : Epstein (R.), « Les leçons paradoxales de l'évaluation de la politique de la ville », *Recherches et Prévisions*, n°62, 2000, p. 33-41. Plus récemment : Epstein (R.), « À quoi sert l'évaluation ? Les leçons de la politique de la ville », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, Hors-Série, novembre 2009, p. 187-197.

²⁹⁴ Propos d'entretien avec un ancien chargé de mission au CGP, Paris, 12 décembre 2007.

²⁹⁵ Les allocations financières dédiées à l'évaluation sont inscrites à son budget.

²⁹⁶ Sur ces questions : Leroy (M.) *La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-Région*, Paris, L'Harmattan, Coll. "Administration et Aménagement du Territoire", 2000, p. 39-40.

« C'était une cellule de conseil... Puisque les Régions étaient invitées à développer l'évaluation, le Plan avait mis en place une cellule pour les appuyer méthodologiquement et organiser des réunions »²⁹⁷.

Une ancienne chargée de mission au sein de cette cellule nous confiant que l'orientation donnée à l'activité :

« Était imprégnée de recherche-action adaptable sur le terrain. Elle se prolongeait par le mouvement plus scientifique impulsé par le CSE »²⁹⁸.

La rencontre ainsi opérée permet de façonner une vision nationale de l'évaluation que le CGP diffuse en tant que courroie de transmission de l'architecture interministérielle.

La place du CGP dans l'accompagnement qu'il offre aux collectivités territoriales en fait donc un acteur central de l'évaluation infranationale. Par ses orientations, il dessine les contours d'une démarche évaluative. Par sa proximité avec les travaux du CSE, et de ce fait, son double positionnement, il offre une caisse de résonance à la doctrine évoquée en première section.

De plus, on peut noter le rôle de la DATAR qui fait office de relais des discours et méthodes communautaires dans le cadre des évaluations des fonds structurels européens. Elle est en charge de la coordination de l'évaluation des DOCUP (Documents Uniques de Programmation) et adapte les obligations de la Commission Européenne à la situation française en organisant le cadre de l'évaluation. Elle assure un rôle d'accompagnement méthodologique et de soutien aux régions, notamment grâce au Programme national d'assistance technique (PNAT).

Dans une note de mai 1995, elle insiste par exemple sur le fait que l'évaluation n'a pas pour objet de « sanctionner ou contrôler tel et tel gestionnaire », mais de « rendre plus efficace l'utilisation des crédits publics ». Elle ajoute que l'évaluation représente désormais en France « une priorité gouvernementale », en même temps qu'un « sujet complexe et mal connu exigeant un effort d'explication particulier »²⁹⁹.

²⁹⁷ Extrait d'entretien avec une magistrate à la Cour des Comptes, auteur d'un ouvrage sur l'évaluation des politiques publiques locales, Paris, 9 janvier 2008.

²⁹⁸ Extrait d'entretien avec une ancienne chargée de mission au CGP, Paris, 25 septembre 2008.

²⁹⁹ Extraits d'une note de mai 1995 du Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale aux Préfets de Région.

2. Un durcissement de l'évaluation depuis 2000

À la fin des années 1990, l'Etat poursuit son travail de régulation en polissant les règles évaluatives précédemment édictées. Parallèlement, le durcissement des injonctions se trouve traversé par les modifications du dispositif interministériel.

2.1. L'extension du champ : de l'« invitation » à l'obligation...

Après avoir établi les bases de l'évaluation infranationale dans une configuration ex-post (la mesure des effets), l'Etat poursuit son œuvre d'imposition en faisant gagner en précision et en force contraignante les règles établies. Désormais l'évaluation devient obligatoire dans le cadre des procédures contractuelles.

Ainsi, suite à un travail de synthèses méthodologiques opéré par les services de l'Etat grâce aux enseignements des travaux conduits entre 1994 et 1999³⁰⁰, l'Etat poursuit l'extension du champ de l'évaluation à d'autres niveaux territoriaux par la circulaire du Premier Ministre du 25 août 2000³⁰¹ qui abroge celle de 1993.

Tout en renforçant l'évaluation des contrats de plan et des contrats de ville, cette circulaire ajoute une obligation d'évaluation des contrats d'agglomération, des contrats de pays et des contrats conclus avec les Parcs Naturels Régionaux (PNR) pour la période 2000-2006. Concrètement la liste de ces contrats (et des destinataires) soumis à l'évaluation traduit la volonté de l'Etat d'évaluer les principales politiques territoriales dans lesquelles il est impliqué. Selon cette circulaire, l'évaluation a pour objet :

« De mesurer l'adéquation de chaque composante d'un programme aux objectifs affichés. En effet, si les contrats ne sont pas évaluables dans leur globalité, les programmes qui les composent ont leur propre cohérence interne et répondent chacun à une situation particulière. Aussi l'évaluation peut-elle concerner un programme pris isolément, ou plusieurs simultanément, dans la mesure où ils visent à atteindre un

³⁰⁰ Cascales (M.), « L'évaluation dans les contrats de Plan Etat-Région 1994-1999 », *Pouvoirs locaux*, 1998, p. 66-70.

³⁰¹ Circulaire du 25 août 2000 relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles.

même objectif. Elle ne saurait être exhaustive et il appartient aux cocontractants de définir conjointement les programmes qui seront soumis à évaluation »³⁰².

Poursuivant une triple articulation (« l'articulation avec la procédure ministérielle d'évaluation, l'articulation des évaluations de contrat de plan Etats-région entre elles, l'articulation avec les évaluations communautaires »³⁰³), la circulaire dite « Jospin » de 1998 précise les modalités d'évaluation des politiques menées conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales³⁰⁴ et insiste sur leur rôle dans le cadre du développement de cette technique :

« Le Gouvernement a également décidé d'associer les collectivités territoriales à l'élaboration du programme d'évaluation que le Premier ministre arrêtera chaque année. Ce programme peut donc comprendre l'évaluation de politiques publiques menées conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales en vue de favoriser la coordination de leurs interventions et le rapprochement de leurs objectifs. L'évaluation des politiques publiques menées exclusivement par les collectivités territoriales peut être envisagée à la demande de ces dernières. (...). La participation institutionnelle des trois catégories de collectivités territoriales au Conseil national de l'évaluation doit favoriser les ajustements nécessaires »³⁰⁵.

Plus récemment, notons que le rapprochement des évaluations de contrats de plan et des procédures communautaires, qui s'esquissait depuis le milieu des années 1990, se confirme par une circulaire du 25 avril 2007 qui impose une harmonisation des méthodes d'évaluation des contrats de projet Etat-régions et des programmes européens³⁰⁶. Une instance nationale

³⁰² Circulaire du 25 août 2000 relative à la mise en oeuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrats de plan - contrats de ville et d'agglomération - contrats de pays - contrats conclus avec les parcs naturels régionaux) pour la période 2000-2006, *Journal officiel*, 31 août 2000, p. 13455.

³⁰³ Baslé (M.), « Evaluation : la « bonne fenêtre » 2000-2003 », *Pouvoirs locaux*, n°49, 2001, p. 17.

³⁰⁴ C'est essentiellement le CGP qui intervient dans l'évaluation de ces contrats en tant qu'appui méthodologique et organisateur du financement d'Etat de ces procédures, nous y reviendrons.

³⁰⁵ Extrait de la circulaire.

³⁰⁶ Circulaire de suivi et de gestion des CPER 2007-2013 du 25 avril 2007.

commune d'évaluation présidée par Maurice Baslé³⁰⁷ est même installée en partenariat avec l'Association des Régions de France (ARF) :

« Cette instance transversale et partenariale s'est donnée pour objectif de contribuer à mieux rendre compte de l'efficacité des programmes contractualisés, et de renforcer le rôle de l'évaluation comme outil d'aide à la décision pour un pilotage continu sur la période 2007-2013 »³⁰⁸.

De surcroît, l'évaluation des contrats de ville gagne en précision par les circulaires ministérielles de novembre 2000 et de mai 2006 (les contrats de ville ayant été rebaptisés Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS)) qui renforcent l'injonction évaluative :

« Les contrats feront l'objet d'une évaluation à l'échéance de trois ans, de manière à pouvoir être réorientés de manière plus substantielle, et, à terme, de manière à analyser les écarts entre les objectifs prévus et les résultats observés ».

Précisément, comme nous l'indique Bernard Perret « un cadre méthodologique est proposé pour unifier les démarches et clarifier leurs objectifs. Il s'agit notamment de mieux articuler la prise en compte des objectifs nationaux de la politique de la ville et les enjeux propres aux projets locaux »³⁰⁹.

Dans cette optique, la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) essaye de son côté de coordonner l'évaluation des contrats en produisant des guides³¹⁰ et en animant des séminaires de balisage des démarches³¹¹ comme a pu le faire le CGP quelques années auparavant.

³⁰⁷ Dont le rôle au sein du CSE a été présenté en première partie.

³⁰⁸ DIACT, Communiqué de Presse sur l'installation de l'Instance Nationale d'Evaluation des contrats de projets Etat-Régions (CPER) et des programmes opérationnels européens (PO), Paris, 18 avril 2008.

³⁰⁹ Perret (B.), *op.cit.*, p. 82.

³¹⁰ Notamment un guide réalisé par les cabinets de conseil CIRESE qui sera présenté lors d'une journée: L'évaluation locale : un enjeu pour la politique de la ville et pour la réussite des contrats urbains de cohésion sociale, Rencontre du 20 juin 2007, Paris.

³¹¹ DIV, Les Débats d'Arc et Senans : Vers une stratégie d'évaluation des contrats de ville 2000-2006. Actes, Rencontres des acteurs de la ville, Arc et Senans, 30 novembre -1 décembre 2001 organisés par la DIV, 2002.

2.2. ...Traversée par la reconfiguration du dispositif de 1990

Suite aux signes de fatigue donnés par la procédure issue du décret de 1990³¹², relayés par deux de ses éminents membres, Jean Leca et Jean-Claude Thoenig, qui signent une tribune « militante » dans les colonnes du journal *Le Monde* où ils insistent sur la nécessité de rénover le dispositif existant afin de lui offrir un « ancrage institutionnel de qualité » permettant à l'évaluation d'apporter « tous ses fruits à la décision publique et à la réforme de l'Etat »³¹³, une nouvelle architecture nationale d'évaluation est entérinée par un décret du 18 novembre 1998³¹⁴.

Le gouvernement décide alors de rénover la procédure d'évaluation des politiques publiques afin de la rendre « plus simple, plus efficace et plus rapide » car le constat est fait que la procédure précédente, contribuant certes à la sensibilisation des administrations aux objectifs et aux méthodes de l'évaluation, n'était pas assez contraignante -dans les délais comme dans la mise en œuvre- pour inscrire l'évaluation dans les habitudes administratives françaises³¹⁵.

Le Conseil Interministériel et le Conseil Scientifique, précédemment évoqués, sont supprimés et remplacés par un Conseil National de l'Evaluation (CNE) dont les attributions sont à la fois politiques et scientifiques.

³¹² Dès mars 1994, Pierre Moscovici, chargé de mission auprès du Commissaire au Plan, dresse ainsi un premier bilan de sa mise en œuvre. Il pointe d'emblée les difficultés nées de l'ambition constitutive du dispositif : « En faisant le choix d'évaluer les effets des politiques publiques, c'est-à-dire après décision et application, et d'annoncer l'existence de retombées sur les politiques publiques, le gouvernement s'est engagé dans une démarche périlleuse. Elle est certes moins ambitieuse que celle de la rationalisation des choix budgétaires en ce qui concerne l'élaboration des choix publics, mais elle est beaucoup plus contraignante pour l'analyse du réel, la formation d'un jugement et sa prise en compte par les autorités gouvernementales. [...] La procédure mise en place pour faire fonctionner le dispositif interministériel d'évaluation, tout en respectant les contraintes, est un jeu difficile entre la tentation d'un verrouillage par l'exécutif et la recherche idéale, ou démocratique, d'une extériorité » in Moscovici (P.), *Premier bilan du dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques – Pour une évaluation ouverte*, rapport au Commissaire au Plan, document interne, 1994.

³¹³ Leca (J.), Thoenig (J.-C.), « Évaluer pour gouverner autrement », *Le Monde* du 9 décembre 2007.

³¹⁴ Sur la genèse de cette décision : Audebrand (E.), 1999, *op.cit.*

³¹⁵ CNE, *op.cit.*

La mise en perspective de la reconfiguration du dispositif en CNE est intéressante à double titre au regard du développement de l'évaluation dans l'espace infra national qui se joue jusque-là.

Tout d'abord, il convient de souligner que la refonte de 1998 s'accompagne d'une intégration des collectivités territoriales dans le CNE, motivée par le fait que :

« Depuis les lois de décentralisation de 1982, les collectivités territoriales concourent avec l'Etat à l'administration du territoire de la République. Il convenait de prendre acte du caractère complémentaire des interventions de l'Etat et des collectivités en élargissant le champ de l'évaluation interministérielle à l'ensemble des politiques conduites par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs »³¹⁶.

Bien que cette présence connaisse quelques limites³¹⁷, la nouvelle donne qui apparaît confirme la volonté étatique de promouvoir l'évaluation dans l'espace local en offrant notamment la possibilité aux collectivités territoriales de saisir le CNE pour qu'il instruisse des évaluations³¹⁸. En les intégrant dans le dispositif interministériel, l'Etat encourage « le tribut payé jusque-là par les collectivités territoriales »³¹⁹ et favorise un peu plus l'ancrage de l'évaluation dans l'espace infranational.

Ensuite, la place du CGP est confirmée. Tout en conservant les prérogatives qui lui étaient confiées par le décret de 1990, le CGP en gagne de nouvelles. Il assure le secrétariat du Conseil National de l'Evaluation, et suit les travaux d'évaluation des instances. Il reprend les missions confiées au CSE en matière de développement des méthodes d'évaluation et se trouve chargé de contribuer à la formation en évaluation.

On peut constater que le décret enrichit le rôle théorique du CGP, qui est consacré comme l'institution administrative relais du système d'évaluation des politiques publiques alors mis

³¹⁶ Extrait du décret de 1998.

³¹⁷ Notamment l'absence répétée aux réunions du CNE des membres du collège des collectivités territoriales : « ou bien cette présence devient effective, ou bien une suppléance devra être organisée en accord avec les associations concernées : il en va du sort de l'élargissement souhaité du champ du CNE par rapport au CSE » in CNE, *op.cit.*, p. 2.

³¹⁸ Cette possibilité ne sera jamais utilisée.

³¹⁹ Extrait de l'entretien avec l'ancien Président du Conseil Scientifique de l'Evaluation, Paris, 30 novembre 2007.

en place : des séminaires de travail sont organisés, des guides méthodologiques sont élaborés pour asseoir une diffusion accrue de l'évaluation au sein de l'administration³²⁰.

Pourtant, son rôle se cantonne très vite à la gestion du dispositif interministériel comme nous l'indique l'ancien responsable de l'évaluation au CGP :

« Par le décret de 1998, on avait une compétence entre guillemets de développement de l'évaluation dans l'administration... Sans précision sur le terme d'administration, on pouvait donc aller où on voulait. Il y avait le rôle, bien entendu, de développement par les canaux du Contrat de Plan État région... Mais bon...Le développement de la compétence de l'évaluation dans l'administration était partagé, du moins par le texte, entre eux le Conseil national de l'évaluation et le Commissariat général au plan. Cela n'était pas un cadeau fait par le texte au départ... Qu'a-t-on fait ? On a fait tout d'abord le site Internet... On n'a pas eu trop de temps... La gestion des évaluations interministérielles était trop chronophage pour nous laisser le temps de développer d'autres activités »³²¹.

Les difficultés rencontrées par le dispositif national³²² vont progressivement entraîner le repositionnement du CGP dans une mission de prospective, comme le préconise Alain Etchegoyen alors Commissaire Général au Plan :

« En réponse, le Commissaire au Plan a d'abord déclaré souhaiter éviter tout conflit d'intérêt avec la DATAR, remarquant qu'il serait souhaitable de réorganiser les attributions respectives des deux organismes, en confiant, à la DATAR, l'évaluation des contrats de plan Etats-régions, et au CGP, la prospective des territoires »³²³.

En 2005, la situation se précise. La coordination de l'évaluation infranationale est transférée à la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR devenue en décembre 2005, la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des

³²⁰ Nous verrons dans le chapitre 5 que cela aura des incidences sur l'émergence de professionnels de l'évaluation territoriale.

³²¹ Extrait d'entretien avec l'ancien responsable de l'évaluation au CGP, Paris, 12 décembre 2006.

³²² Voir par exemple, le second rapport d'activité du CNE, *L'évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*, La Documentation française, Paris, 2003 et Chanut (V.), «L'évaluation affaire d'État ou question d'organisation» *Politiques et management public*, vol. 20, n° 4, 2002, p. 1-33.

³²³ Délégation du Sénat pour la Planification, audition de M. Alain Etchegoyen, Commissaire au Plan, accompagné de M. Jean Berthezene, Commissaire adjoint au Plan, mardi 16 novembre 2004, p. 3.

Territoires (DIACT), qui depuis a repris son nom d'origine³²⁴), ce qui laisse perplexe l'un des anciens responsables de l'évaluation au CGP :

« Ce qu'il faudrait, c'est que la fonction du Plan continue à exister. Quand le Plan a disparu, la DATAR n'a pas repris le flambeau de l'évaluation...Elle centralise seulement les évaluations, elle ne les contrôle pas »³²⁵.

Dans les faits, la DATAR est pourtant chargée d'animer et de coordonner les évaluations des deux grandes programmations régionalisées que sont les CPER³²⁶ et les programmes régionaux européens DOCUP 2000-2006, programmes opérationnels 2007-2013.

Sur son initiative, elle conduit également d'autres évaluations³²⁷ et tente d'opérer un travail de capitalisation sur les évaluations précédemment conduites³²⁸ ainsi qu'un cadrage méthodologique³²⁹.

De son côté, le CGP est transformé en Centre d'Analyse Stratégique (CAS) par un décret n° 2006-260 du 6 mars 2006, poursuivant des démarches prospectives pour le compte de l'Etat³³⁰.

L'évocation de cet épisode, qui peut paraître anecdotique, nous donne néanmoins quelques indications sur la capacité étatique d'imposer l'évaluation au niveau infranational.

³²⁴ Apparemment pour des raisons de marque de fabrique et de visibilité, Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire annonce en octobre 2009 un retour à l'ancienne dénomination. La transformation est devenue effective le 14 décembre 2009, par décret du Premier ministre. En reprenant son sigle d'origine, la DATAR adopte toutefois un nouvel intitulé : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

³²⁵ Extrait d'entretien avec l'ancien co-responsable de l'évaluation au CGP, Paris, 12 décembre 2006.

³²⁶ Renommés « contrats de projet État-région » par une décision du Comité interministériel à l'attractivité et à la compétitivité des territoires du 6 mars 2006.

³²⁷ Par exemple, l'évaluation de la prime d'aménagement du territoire (PAT) en 2005 ou encore l'évaluation des pôles de compétitivité en 2007.

³²⁸ DATAR, *Bilan prospectif des évaluations des contrats de Plan État-région (2002-2005)*, novembre 2005.

³²⁹ Élaboration notamment d'indicateurs et d'un système de suivi : Marchand-Tonel (X.), Simoulin (V.), « PRESAGE, un logiciel de gestion ou de recombinaison des territoires ? ». in Faure, A., Négrier, E. (dir.), *op.cit.*, p. 153-158.

³³⁰ Selon le décret, le CAS a « pour mission d'éclairer le Gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale ou culturelle ».

Malgré la consistance des règles évaluatives posées précédemment, le passage du CGP à la DIACT traduit les difficultés structurelles que connaît l'Etat pour pérenniser dans le temps des systèmes d'évaluation soutenues politiquement et qui, de surcroît, ne connaissent pas de lourdeurs administratives dans leur mise en œuvre.

L'apparition d'un éphémère secrétariat d'Etat à la Prospective et à l'Evaluation des Politiques Publiques, confié à Eric Besson en 2008, constitue un autre argument récent venant soutenir cette analyse. Transformé en bureau d'étude à disposition du Premier Ministre³³¹, ce dernier n'a pas réussi à démontrer son utilité pour le pouvoir exécutif et sera d'ailleurs très vite supprimé lors du premier remaniement ministériel de 2009³³².

Conclusion

L'histoire de l'implantation de l'évaluation en France depuis les années 1960 constitue un cadre fécond pour comprendre la traduction de l'idéologie évaluative dans des institutions.

Nous avons notamment vu, en filigrane de ce chapitre, que le développement de l'évaluation en France s'accompagne d'une controverse sur la définition même de la notion d'évaluation qui semble prise en tension entre « managérialisme » et « démocratie »³³³.

³³¹ Ce dernier dira pourtant lors d'un discours en juillet 2008 à Strasbourg: « Les instruments de l'évaluation existent déjà au sein de l'État ; il suffit de les mobiliser. Ainsi, plus de 50 lieux de ressources ont été dénombrés dans la sphère publique, qui ont réalisé plusieurs centaines d'évaluations en 2007, dans tous les domaines de l'action publique. Ces moyens serviront de base aux actions engagées par le Gouvernement portant sur la rénovation des outils et sur l'augmentation du nombre d'évaluations réalisées. Le Conseil national de l'évaluation, dont l'activité a cessé après un premier mandat, laisse la place à la Mission d'évaluation des politiques publiques, qui regroupe des professionnels de l'évaluation provenant d'horizons et de cultures différents. La Mission s'appuie sur les moyens du Centre d'Analyse Stratégique pour produire des évaluations dans des délais adaptés à l'accélération de l'action publique ».

³³² Ses compétences étant transférées à Bercy, au Ministère des Finances et de sa mission « Evaluation des Politiques publiques ».

³³³ Pour une approche plus globale de cette opposition : Ogien (A.), « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *Revue Française de Socio-Economie*, n°5, 2010, p. 19-40.

Après une acclimatation au plus haut sommet, l'Etat central a également trouvé, par le prisme de l'évaluation, un moyen de contrôler subtilement et indirectement les collectivités territoriales.

Par le truchement de règles et de corpus méthodologiques élaborés par ses délégations, essentiellement le CGP puis la DATAR, il en a d'ailleurs façonné l'inclinaison³³⁴. Les contrats de plan et les fonds structurels étant en l'espèce des terrains de jeu particulièrement prisés par cet « Etat évaluateur ».

Cette stratégie lui a permis de continuer à maintenir une certaine pression sur des collectivités territoriales qui ne cessaient de gagner en autonomie dans le cadre d'une décentralisation accrue depuis les années 1980.

Même si l'acte II de la décentralisation est, à bien des égards, un « acte évaluatif » manqué, en raison de l'échec de la création d'un « conseil d'évaluation des politiques publiques locales »³³⁵, l'Etat a toutefois réussi à organiser des lieux d'échange permettant aux collectivités territoriales de bénéficier de méthodologies et de capitalisation sur les pratiques évaluatives.

Le travail national a donc eu des impacts notables sur la circulation de l'évaluation dans l'espace infranational. L'Etat en a écrit et posé les fondements. Il l'a marqué de son empreinte.

De manière un peu provocatrice, on pourra également argumenter que la focalisation de l'Etat sur le développement de l'évaluation infranationale constitue un moyen de détourner l'attention sur les difficultés connues en son sein, au plus haut sommet, pour diffuser ce nouvel instrument de gestion publique.

Ainsi, il est assez séduisant de relever que les errements évaluatifs au sein des arcanes du pouvoir central correspondent symétriquement à une phase d'extension de l'évaluation que l'Etat imprime dans le cadre des procédures contractuelles avec des entités tierces.

Au final, dans ce chapitre, nous avons dévoilé le terreau sur lequel s'est greffée l'évaluation en France favorisant le développement d'une grammaire spécifique.

³³⁴ Bien que des prémices aient pu exister avant, ici ou là, dans certaines collectivités.

³³⁵ Butant sur la réticence du Sénat, ce conseil ne verra jamais le jour : Le Lidec (P.), « Le pouvoir sans la responsabilité ? Le statut de l'évaluation dans la nouvelle étape de la décentralisation », *Informations sociales*, n° 121, janvier 2005, p. 56-64.

Toutefois, l'analyse est encore trop surplombante pour comprendre la solidification de l'évaluation dans l'espace infranational. C'est ce que nous allons chercher de comprendre en regardant comment l'instrument évaluatif est travaillé par l'infranational.

CHAPITRE 2

DISPOSITIFS INTERMEDIAIRES

D'EVALUATION EN REGION

« Pour nous, la meilleure forme d'évaluation, c'est celle qui intervient tous les sept ans, c'est notre réélection par les citoyens ».

Extrait d'entretien avec un élu régional, Président de la commission des finances et de l'évaluation, janvier 2007.

La promotion et la régulation de l'évaluation au niveau central depuis la fin des années 1980 s'accompagnent de la structuration de dispositifs locaux d'évaluation³³⁶ qui donnent corps à cet instrument dans les collectivités territoriales.

Bien souvent analysés sous la simple focale d'un isomorphisme coercitif ou d'un mimétisme institutionnel³³⁷ avec les cartes mentales façonnées nationalement³³⁸, ces dispositifs ont également pu être lus comme des initiatives spontanées des collectivités territoriales.

Leur développement dans l'espace infranational étant tour à tour perçu comme un révélateur pertinent du passage de politiques territorialisées à des politiques territoriales³³⁹, une nécessité

³³⁶ Sur cette notion de « dispositif d'évaluation » : Lamarque (D.), *op.cit.*

³³⁷ Powell (P.-J.), Di Maggio (W.), « The iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 48, 1983, p. 147-160.

³³⁸ Jacob (S.), « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques (France, Belgique, Suisse et Pays-Bas) », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 5-6, 2005, p. 835-864.

³³⁹ Par exemple : Warin (P.), Fontaine (J.), « Retour d'évaluations : la régionalisation des politiques publiques entre affichage et incertitude », *Pôle Sud*, n°12, mai 2000, p. 95-112. Plus récemment : Berthet, (T.), « Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques », *Informations sociales*, n° 150, 2008, p. 130-139.

stratégique dans l'affirmation d'une autonomisation³⁴⁰ ou encore un levier de « promotion d'un espace public régional »³⁴¹.

D'ailleurs, pour le cas français, c'est surtout le niveau régional qui a polarisé l'attention des analystes en raison du cadrage fortement incitatif de l'Etat et de son statut stratégique, collectivité de « missions » qui laissait présager que l'évaluation pourrait davantage s'y ancrer³⁴² en comparaison avec les autres types de collectivités territoriales³⁴³. On y parle pourtant d'« expérimentation inachevée »³⁴⁴.

Dans la continuité de ces travaux qui placent le curseur de l'analyse entre transfert de recettes d'action publique³⁴⁵ et volontarisme propre des élites locales, il s'agit, dans ce chapitre, de discuter l'hypothèse de l'évaluation comme localisation territoriale d'un instrument formaté au niveau national qui va prendre corps ensuite au niveau infranational.

Nous proposons donc de suivre plus précisément les traces de l'évaluation dans l'espace local afin de surmonter, comme nous y invite Joseph Fontaine, les écueils d'une lecture trop horizontale de l'évaluation qui ne part pas de cas fouillés³⁴⁶.

En poursuivant le fil d'une argumentation, du général au particulier, où l'évaluation comme un instrument régulateur a germé dans des arènes nationales et a essaimé à partir d'elles, nous

³⁴⁰ Warin (P.), « L'évaluation : vecteur d'autonomisation des régions », *Pouvoirs Locaux*, n° 31, décembre 1996, p. 31-37

³⁴¹ Pour plus de précisions sur le sujet se référer notamment à : Fontaine (J.), « Quels débats sur l'action publique ? Les usages de l'évaluation des politiques publiques territorialisées », in François (B.), Neveu (E.), (dir.), *Espaces Publics Mosaïques*, Rennes, PUR, collection *Res Publica*, 1999, p. 285-305.

³⁴² Spenlehauer (V.), Warin (P.), art.cit.

³⁴³ Même si certaines initiatives départementales ont, assez tôt, été retranscrites: Laget (J.-J.), Benamour (M.), « Une expérience d'évaluation de politique locale : l'exemple du département de l'Hérault », *Politiques et Management Public*, n°14, vol. 2, 1996, p. 105-127.

³⁴⁴ Spenlehauer (V.), Warin (P.), « L'évaluation des politiques régionales : une expérimentation institutionnelle inachevée » in Jouve (B.) et ali, *op. cit.*

³⁴⁵ Pour une analyse approfondie de la question du transfert sous l'angle des motivations et des comportements de ces acteurs privés qui se sont engagés sur cette voie d'échange : Dolowitz (D.) and Marsh (D.), « Learning from Abroad : the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making », *Governance, an International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, January, 2001, p. 5-24.

³⁴⁶ Fontaine (J.), art.cit.

mettrons l'accent sur le fait que sa transposition effective dépend de dispositifs territoriaux qui donnent de la consistance à une notion relativement abstraite et indéterminée³⁴⁷.

En effet, ce deuxième chapitre se propose de questionner l'agencement de l'évaluation dans l'espace local.

Notre hypothèse défendue ici est que sa réception se configure entre des intérêts propres et une homologie structurale avec les cadres formulés dans les arènes nationales.

Nous présenterons une articulation en deux temps. Tout d'abord, nous dessinerons les grandes lignes du développement de l'évaluation dans l'espace infranational en adoptant un point de vue macro (Section 1), partant du constat que les données existantes sont souvent sommaires et se contentent d'approximations ou de propos de praticiens³⁴⁸.

Nous baserons alors notre analyse sur une enquête quantitative auprès des collectivités territoriales (dont la méthodologie est présentée plus en détail ci-dessous). Puis, nous mettrons en lumière le processus politique et institutionnel qui a généré le développement de cette technologie de gouvernement au sein d'une collectivité territoriale, la région Lorraine, historiquement présentée comme une entité pionnière³⁴⁹ et compléterons, de ce fait, les données générées par l'enquête (Section 2).

Au final, ce chapitre donnera une analyse au « concret » et en « action »³⁵⁰ de l'évaluation des politiques publiques.

³⁴⁷ La relocalisation de l'instrument évaluatif est dépendante de la formation d'alliances et d'un effet d'entraînement de la société politique locale Pour une analyse de ce type relative au développement durable : Rudolf (F.), « Des agendas 21 locaux aux indicateurs de développement durable : La démocratie locale à l'épreuve des systèmes experts » in Allard (P.), Fox (D.), Picon (B.), (dir.), *Incertitude et environnement. La fin des certitudes scientifiques*, Aix-en-Provence : Édisud, Collection Écologie Humaine, 2008, p. 337-350.

³⁴⁸ Voir notamment les nombreux articles dans la revue *Pouvoirs locaux*.

³⁴⁹ Pionnière au sens d'être parmi les collectivités territoriales (et notamment les régions), une des premières à avoir formalisé des pratiques évaluatives : Fontaine (J.), art.cit.

³⁵⁰ Pour reprendre les terminologies utilisées par certains analystes : Padioleau (J.-G.), *op.cit.* et Jobert (B.), Muller (P.), *l'Etat en action*, Paris, PUF, 1989.

SECTION 1 : VUE D'ENSEMBLE SUR LE DEVELOPPEMENT DE L'EVALUATION EN REGION

En restituant les principaux enseignements de l'enquête pour les conseils régionaux, cette section donne un éclairage général sur le développement de l'évaluation des politiques publiques à ce niveau de gouvernement et vise à comprendre les ressorts sur lesquels se fonde cette pratique. Pourquoi et comment se fait aujourd'hui l'évaluation dans les régions françaises? Quelles sont les modalités de cette technique de gouvernement qui pénètre progressivement les collectivités territoriales depuis les années 1990 ?

Après être revenu sur la méthodologie utilisée (Paragraphe 1), nous montrerons que ce sont surtout des facteurs endogènes qui favorisent l'implantation de l'évaluation dans les conseils régionaux (Paragraphe 2). Puis, nous nous intéresserons aux traductions organisationnelles que connaît cette nouvelle forme de production de savoirs sur la conduite des affaires publiques (paragraphe 3).

1. Quelques préliminaires méthodologiques : l'enquête en ligne³⁵¹ comme production de données sur l'évaluation

Pour qualifier l'étendue et la profondeur des pratiques d'évaluation au niveau infranational, nous avons choisi de conduire une enquête quantitative auprès de différents sites territoriaux³⁵². L'appui sur cette technique de collecte de données nous semblait la plus à même pour obtenir des informations globales sur les pratiques existantes.

³⁵¹ Sur ce type de méthode : Martin (O.), *L'enquête et ses méthodes : l'analyse des données quantitatives*, Paris, Armand Colin, collection « 128 – L'enquête et ses méthodes », 2005.

³⁵² Nous utilisons cette terminologie, préférée à celle de « collectivité territoriale », dans la mesure où l'enquête porte sur les régions et départements mais également sur les communautés d'agglomérations et urbaines qui sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Seul le niveau communal a été exclu de l'enquête en raison d'une étude récente menée par Maurice Baslé et ses étudiants pour l'institut des villes. Pour une restitution de cette dernière : Baslé (M.), « Les pratiques évaluatives des villes de plus de 50000 habitants », *Pouvoirs locaux*, n°57, juin 2003, p. 42-44.

Elle présentait l'avantage de pouvoir questionner un large panel d'acteurs pour bénéficier d'une vision panoramique du développement de l'évaluation en France tout en limitant les coûts occasionnés (matériel, humain, financier).

Les résultats restitués dans cette première section proviennent donc d'une enquête adressée par voie électronique aux Directeurs Généraux des Services (DGS)³⁵³ des régions, des départements, des communautés urbaines et des agglomérations (soient 356 enquêtés) sous la forme d'un questionnaire comprenant trente-cinq questions (trente-deux questions fermées et trois questions ouvertes)³⁵⁴.

Afin de faciliter le taux de retour, l'enquête a pu bénéficier d'un soutien de l'Association des Régions de France (ARF), de l'Association des Départements de France (ADF), de l'Association Des Communautés de France (ADCF) et de l'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF) dans la mise à disposition de leurs bases de données pour l'envoi des questionnaires.

Nous avons également mis en place un partenariat³⁵⁵ avec la Société Française de l'Evaluation (SFE), un courrier cosigné par le laboratoire SPIRIT accompagnait le questionnaire, pour appuyer notre démarche auprès des structures enquêtées.

L'enquête auto-administrée à renseigner en ligne sur un site Internet s'est déroulée au mois de mai 2007. Il était demandé aux enquêtés de donner leur avis sur l'existence et les modalités d'exercice des pratiques évaluatives au sein de leur collectivité.

En raison d'un taux de réponse général relativement peu élevé (environ 18%) et de la sous-représentation de plusieurs catégories de répondants³⁵⁶, nous avons décidé de présenter ici seulement les résultats pour le niveau régional dont le taux de réponse a atteint 50% (soit treize réponses sur vingt-six entités), ce qui est, somme toute, un échantillon assez satisfaisant de la population étudiée.

³⁵³ Nous avons opté pour un envoi à ce niveau hiérarchique de responsabilités pour deux raisons. Légitimer notre enquête et la faire directement valider par la direction de la collectivité. Faciliter la diffusion de l'enquête dans la structure ne sachant pas si un service en évaluation existait.

³⁵⁴ Pour le détail des questions, nous renvoyons au questionnaire de l'enquête situé en annexe III.

³⁵⁵ En échange de leur appui, nous nous sommes engagés à présenter les résultats lors d'un colloque de la SFE qui s'est déroulé en novembre 2007 au Sénat.

³⁵⁶ Le taux de réponses émanant des départements et des communautés d'agglomérations est inférieur à 10%, ce qui ne nous a pas semblé assez pertinent et représentatif pour être présenté.

Sans tomber dans une interprétation (trop) rapide des non-réponses, nous relevons trois facteurs susceptibles de pouvoir les expliquer ; deux plutôt liés à la forme, le dernier étant plus interprétatif quant au développement de l'évaluation en France³⁵⁷.

Le premier facteur concerne l'opportunité de la méthode d'enquête utilisée pour obtenir des données et des difficultés qui l'accompagnent en raison de la liberté de manœuvre laissée aux répondants. Peu contraignant, par rapport à la passation d'un questionnaire en face à face par exemple, nous avons buté sur l'opportunité d'utilisation de cette technique pour notre recherche.

Le deuxième facteur est d'ordre plus conjoncturel puisqu'il s'agit de la redondance d'enquêtes menées auprès des collectivités territoriales en 2007 qui ont pu laisser les acteurs locaux de répondre à notre sollicitation³⁵⁸.

Enfin, le dernier facteur est directement lié au développement de l'évaluation dans l'espace infranational. Il est possible de voir dans l'absence de réponses de certaines catégories d'acteurs une relative pénétration de l'évaluation hors région.

D'un point de vue liminaire, il convient d'observer que notre enquête a été transférée par les DGS à des collaborateurs en charge d'évaluation dans leur institution, ce qui semble assurer une certaine solidité quant aux réponses apportées.

Ainsi, les répondants sont principalement des individus ayant une position professionnelle en lien direct avec l'évaluation (dix sur treize) : soit en tant que « chargés de missions en évaluation » (sept répondants), soit en tant que directeurs généraux adjoints en charge d'évaluation (trois répondants)³⁵⁹.

Ils affirment posséder une connaissance relativement élevée de cette notion, à savoir « parfaitement connue » pour dix répondants et « assez familière » pour les trois autres³⁶⁰.

³⁵⁷ Il s'agit juste de quelques hypothèses interprétatives ; les éléments avancés ici mériteraient une analyse plus approfondie.

³⁵⁸ On a ainsi pu compter trois enquêtes, relativement semblables à la nôtre sur des périodes très rapprochées (enquête de la DIACT, d'un cabinet de conseil Ernst and Young ou encore d'étudiants dans le cadre d'un master en finance et évaluation).

³⁵⁹ Question n°2 : « Votre profil ? » (Modalités de réponse : Directeur Général des Services ; Elu ; Chargé de mission "évaluation" ; Autres).

³⁶⁰ Cette réponse est à replacer au regard de la position professionnelle des enquêtés qui sont de fait particulièrement sensibilisés sur le sujet.

Au contraire, ils jugent que cette connaissance est plus ou moins pointue selon le type d'acteurs de la collectivité. Si les élus et directeurs de services possèdent une connaissance assez élevée, les autres fonctionnaires régionaux semblent, selon nos enquêtés, moins bien connaître l'évaluation des politiques publiques (moins d'un répondant sur deux).

Degré de familiarité avec l'évaluation selon le type d'acteurs (N=13)

Question : De votre point de vue, quel est le degré de familiarité que les autres membres de votre collectivité ont avec l'évaluation des politiques publiques ?

Modalités de réponses : Degré de familiarité : Très élevé ; Assez élevé ; Peu élevé ; Pas du tout élevé. Catégorie d'acteur : Elus ; Directeurs de service ; Autres fonctionnaires territoriaux.

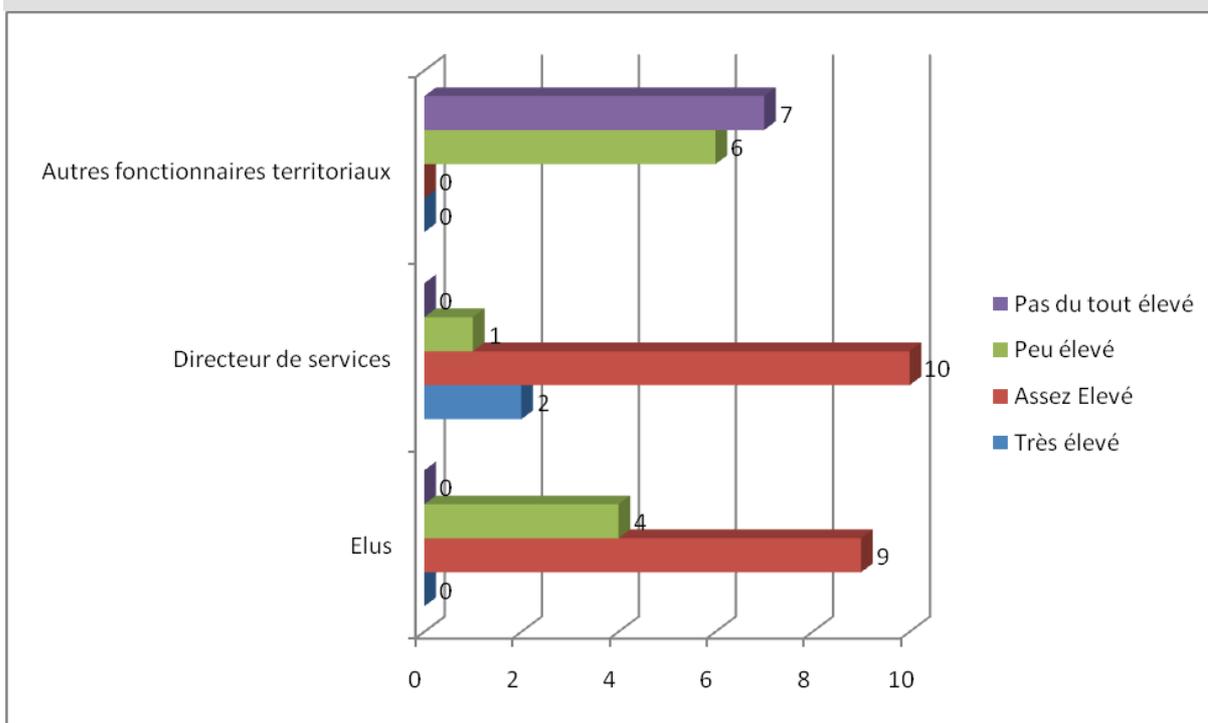


Figure 1 : Degré de familiarité avec l'évaluation selon le type d'acteurs

L'existence de pratiques évaluatives dans les régions est confirmée pour la quasi-totalité des enquêtés (douze sur treize)³⁶¹ et corrobore la tendance, observée plus qualitativement, au

³⁶¹ Question n° 6 : « Votre collectivité procède-t-elle à des évaluations de politiques publiques ? » (Modalités de réponse : Oui ; Non).

développement de cet instrument. Seule une entité ayant répondu affirme ne jamais avoir réalisé d'évaluation de politiques publiques, mais insiste sur un développement futur³⁶².

Malgré cette extension, on constate que les acteurs interrogés ont une représentation encore assez floue de son utilité. En effet, plus de 2/3 des répondants utilisent l'item, plutôt vague, « réajuster les politiques publiques », pour qualifier l'utilité de la démarche.

Paradoxalement, les raisons plus précises (aide à la décision, financement plus pertinent des politiques publiques, ...) sont écartées par les répondants³⁶³.

Utilité de l'évaluation	
<i>Question : Diriez-vous que l'évaluation est surtout utile pour :</i> <i>Modalités de réponses : Améliorer votre décision publique ; Favoriser le management de vos services ; Réajuster vos politiques publiques ; Mieux gérer le financement de vos politiques publiques</i> ³⁶⁴	
Utilité de l'évaluation	Répondants (N=13)
Améliorer votre décision publique	4
Favoriser le management de vos services	0
Réajuster vos politiques publiques	9
Mieux gérer le financement de vos politiques publiques	0
Non réponse	0

Tableau 6 : Utilité de l'évaluation

³⁶² « Il faut être optimiste quant au développement d'évaluations. Suite à l'alternance d'avril 2004, de nouveaux dispositifs d'intervention ont été conçus en responsabilité et portent désormais en eux des démarches d'évaluation » nous dit-elle dans le questionnaire.

³⁶³ Cela semble confirmer les analyses qui mettent en avant la nécessité de démontrer l'intérêt de ce type de démarches pour les acteurs politiques et les responsables administratifs. Notamment : Freeman (H.), Rossi (P), *Evaluation: a systematic approach*, Newbury Park, Sage Publications, 1989.

³⁶⁴ Les modalités de réponses ont été construites en références à ce que l'on peut lire dans la littérature sur le sujet. Notamment : Patton (M.), *Utilization-Focused Evaluation*, Newbury Park, Sage Publications, 1996.

2. Les conditions d'importation de l'évaluation : des logiques endogènes

Les évaluations de politiques publiques mises en place dans les collectivités régionales ne se sont pas imposées spontanément. Il paraît nécessaire d'éclairer l'écosystème propice à leur émergence mais également les conditions de leur déclenchement par les autorités politico-administratives locales. Pour quelles raisons les décideurs publics évaluent-ils leur action ? Comment utilisent-ils cet instrument dans la pratique du pouvoir ?

2.1. Un développement favorisé par un « portage politique »

Le « portage politique » de l'évaluation par les élus constitue pour les répondants le principal facteur permettant de déployer durablement cette technique au sein de leur collectivité (8 répondants). Adossée à une impulsion des services administratifs l'évaluation trouve là un terrain favorable à son développement.

À cet égard, il est intéressant d'observer que les enquêtés évoquent surtout des raisons internes (l'appétence des cercles décisionnels) favorisant l'essor de l'évaluation et que les pressions extérieures (de type citoyenne notamment) n'influent que très faiblement.

Dans le prolongement de ce résultat, la dimension politique de l'évaluation est soulignée par les répondants qui nous révèlent que la décision d'évaluer une politique publique émane essentiellement d'une commande des élus (neuf répondants sur douze) et non d'une volonté des services administratifs³⁶⁵.

³⁶⁵ Réponse à la question n°7 : « Dans votre collectivité, qui décide de procéder à une évaluation de politique publique ? » (Modalités de réponse : les services, les élus).

Principal facteur de développement de l'évaluation (N=13)

Question : *Quel est le principal facteur de développement de l'évaluation des politiques publiques dans votre collectivité ?*

Modalités de réponses : *Le portage politique des élus ; L'extension des principes de la LOLF au niveau local ; La pression des électeurs quant à la nécessité de rendre des comptes ; L'impulsion des services administratifs ; Autres.*³⁶⁶

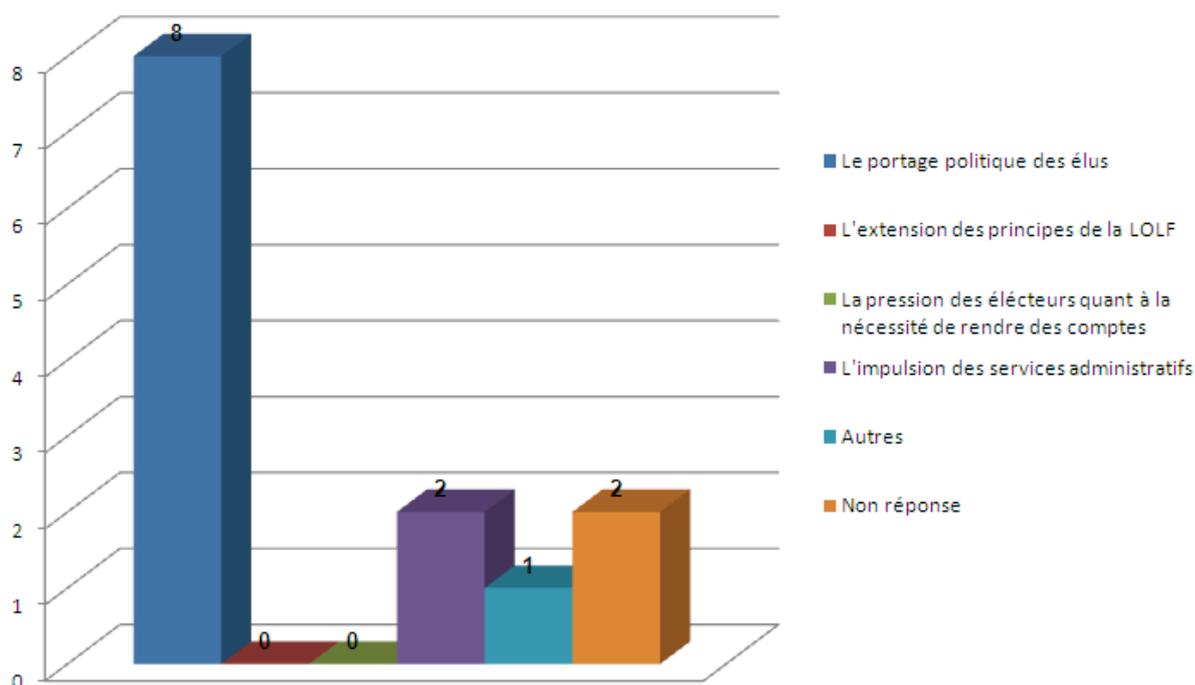


Figure 2 : Principal facteur de développement de l'évaluation

Par ailleurs, loin d'un mouvement général de diffusion de l'évaluation, l'enquête montre aussi que ce développement peut être l'objet de réticences (principalement internes) liées à la « peur » de l'évaluation³⁶⁷ (plus de 2/3 des réponses).

Ainsi, si la peur des élus mais également de l'administration d'être jugés et contrôlés est relevée par les enquêtés, ce sont surtout les craintes d'une instrumentalisation politique des résultats produits qui constituent, selon eux, le premier frein à son essor dans la

³⁶⁶ Les modalités de réponses ont été construites afin de combiner des raisons internes au développement avec des raisons externes notamment liées à un discours ambiant sur la LOLF dans les collectivités territoriales.

³⁶⁷ D'ailleurs, la revue *Pouvoirs Locaux* ne s'y trompe pas puisqu'elle titre au début des années 2000 dans un numéro spécial : « N'ayez plus peur de l'évaluation » in *Pouvoirs locaux*, n° 57, 2003.

collectivité³⁶⁸. Remarquons que cet argument a été relevé lors de notre enquête de terrain auprès de chargés de mission en collectivités territoriales. L'un d'eux nous faisant clairement comprendre que les résultats d'une évaluation avaient été opposés à l'exécutif en place juste avant les élections cantonales de 2004³⁶⁹.

Freins au développement de l'évaluation (N=12)

Question : *Quel est le principal frein rencontré par votre collectivité dans la mise en place d'évaluation de politiques publiques ?*

Modalités de réponses : *La peur du contrôle par les services administratifs ; Le manque de moyen financier ; La méconnaissance de l'évaluation des politiques publiques ; La crainte des élus de votre collectivité d'être jugé ; La crainte d'une utilisation politicienne de certains résultats ; Autres.*

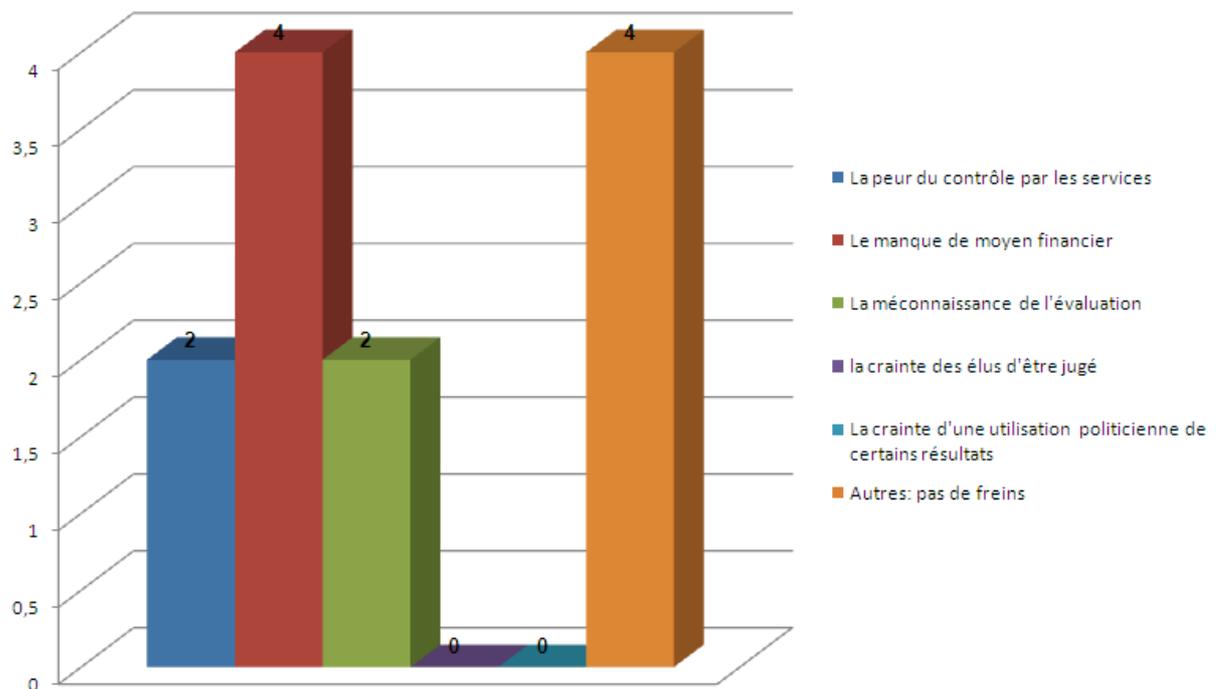


Figure 3 : Freins au développement de l'évaluation

³⁶⁸ Sur cette instrumentalisation : Barbier (J.-C.), « Evaluation and Political Communication in the French Public Employment Service », in Breul (J.) and Dahler-Larsen (P.), *Bringing Evaluation into Public Life*, Transaction Publishers, Rutgers, New Jersey, 2006, p. 21-41.

³⁶⁹ Entretien avec une chargée de mission « évaluation » dans un conseil général, Nancy, 27 avril 2007.

2.2. Une pratique à visée informationnelle

Concernant plus spécifiquement les motivations qui incitent les acteurs locaux à mettre en place des évaluations, nos enquêtés indiquent, de manière quasi-exclusive, qu'il s'agit de la nécessité de collecter des informations « du terrain », de produire des connaissances sur les politiques publiques menées par la collectivité territoriale (onze répondants sur douze)³⁷⁰.

Raisons principales du déclenchement des évaluations (N=12)

Question : Pourquoi mettez-vous en place des évaluations de politiques publiques ?
Merci de numéroter les éléments déclencheurs, du plus important de votre point de vue (noté 1) au moins important (noté 5).

Modalités de réponses : Contraintes réglementaires, Obligations juridiques ; Diminution des ressources budgétaires ; Complexification de l'action publique locale ; Besoin d'information sur les politiques menées ; Nécessité de rendre des comptes³⁷¹

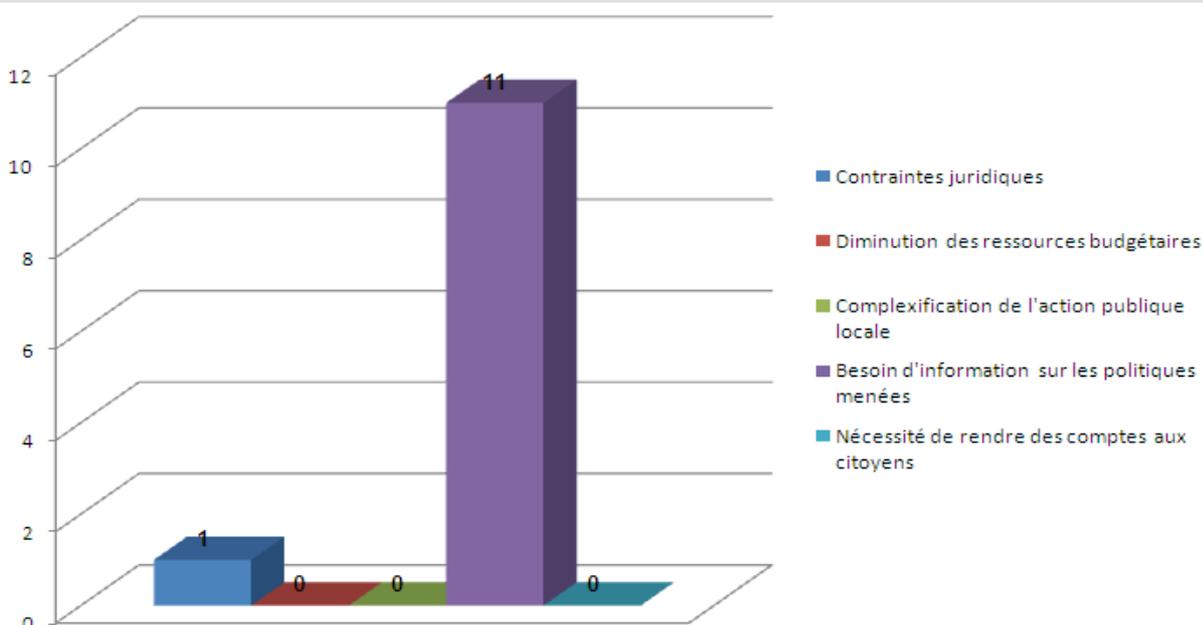


Figure 4 : Raisons principales du déclenchement des évaluations. Élément le plus déclencheur (noté 1)

³⁷⁰ Sur ce point : Askim (J.), « How Do Politicians Use Performance Information? An Analysis of the Norwegian Local Government Experience », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, n°3, 2007, p. 453-472.

³⁷¹ L'éventail des réponses proposées est issu d'une synthèse des travaux qui analysent l'institutionnalisation de l'évaluation dans les démocraties occidentales. Notamment : Jacob (S.), Varone (F.), art.cit.

Paradoxalement, on peut également observer le faible poids joué par les obligations juridiques qui ne sont pas présentées comme un élément déclencheur d'évaluation alors qu'elles contraignent pourtant les régions à s'engager sur cette voie dans le cadre des procédures contractuelles avec l'Etat³⁷².

Ainsi, la moitié des répondants classe cet argument comme le moins déclencheur, estimant que les contraintes juridiques ne jouent relativement pas dans la décision motivant à évaluer une politique publique.

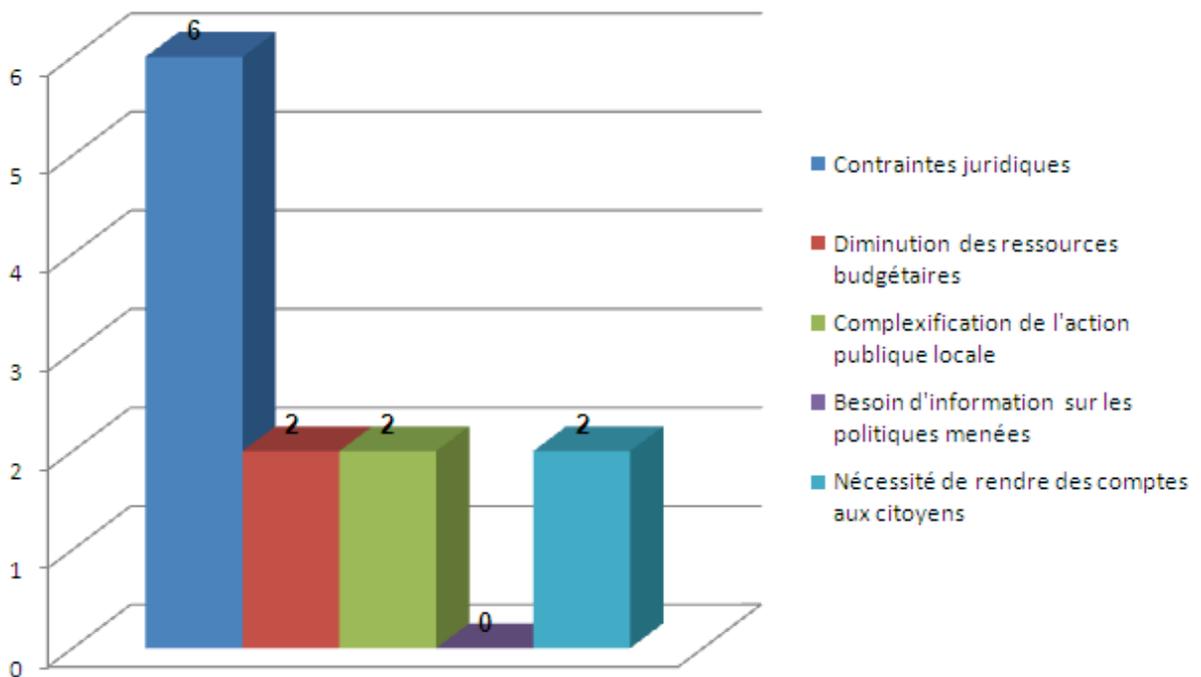


Figure 5 : Raisons principales du déclenchement des évaluations. Élément le moins déclencheur (noté 5)

D'ailleurs, les enquêtés ne sont pas enclins à un système formalisé de contraintes réglementaires. Ainsi, la majorité (dix répondants sur treize) récusé l'éventualité d'une législation qui imposerait localement l'évaluation³⁷³.

³⁷² Ce qui semble assez contradictoire avec les injonctions évaluatives pesant sur ce niveau de collectivités territoriales depuis 1993 qui d'ailleurs ont été renforcées en 2000 par la circulaire dite « Jospin ».

³⁷³ Réponse à la question n°34 : « Pensez-vous qu'une réglementation incitant l'évaluation des politiques publiques au niveau local soit nécessaire ? » (Modalités de réponse : Oui ; Non).

Au regard des premiers résultats présentés dans ce paragraphe, on ne peut que souligner les éléments invoqués par les enquêtés qui vont dans le sens de dynamiques propres à l'organisation publique dans la réception puis le développement d'évaluations.

Les pressions externes, notamment celles des obligations juridiques, qui s'exercent sur les collectivités territoriales ne semblent être qu'une faible contrainte dans l'activation d'exercice évaluatif³⁷⁴.

En outre, interrogés, de manière ouverte, à donner leur point de vue sur le développement de l'évaluation dans leur collectivité³⁷⁵, les répondants mettent en avant la nécessité de lier l'évaluation avec d'autres modes de gestion publique : « ce développement doit s'accompagner de la mise en place d'outils de pilotage et d'outils d'élaboration des politiques en amont ».

Ils confirment également l'intérêt d'une démarche pédagogique autour de l'évaluation pour lever les craintes des agents de leur institution d'appartenance : « Il faut poursuivre le travail engagé auprès des fonctionnaires pour les rassurer et les familiariser avec l'évaluation et leur montrer ce qu'elle peut apporter ».

Enfin, ils insistent sur l'aspect managérial de l'évaluation qui « vise à rationaliser et à renforcer la légitimité de l'action dans un univers territorial confronté à des réalités de plus en plus complexes ».

2.3. Quelques données sur les trois dernières années de pratique

La totalité des enquêtés qui ont des pratiques évaluatives (douze réponses) affirme avoir mis en place au cours de la dernière année (2007) au moins un exercice de ce type³⁷⁶.

Ce chiffre tend à s'accroître sur les trois dernières années³⁷⁷ comme le montrent les données présentées dans le tableau ci-dessous.

³⁷⁴ Nuançons ce point par la présentation de données qui mettent en exergue une proportion plus grande à évaluer lors des exercices rendus obligatoires par les contrats de plan et les fonds européens.

³⁷⁵ Réponse à la question n°32 : « Quel est votre point de vue sur le développement de l'évaluation des politiques publiques dans votre collectivité ? ».

³⁷⁶ Réponse à la question n°8 : « A quand remonte votre dernière évaluation de politiques publiques ? » (Modalités de réponses : Moins d'un an ; Entre un et deux ans ; Plus de deux ans).

Ainsi, par exemple, en 2007, 3/4 des répondants ont effectué plus de trois évaluations dans l'année. Ils étaient un peu moins de la moitié à l'avoir fait en 2005.

Nombre d'évaluations sur les trois dernières années (N=12)			
<i>Question : Quel est le nombre d'évaluations de politiques publiques qui ont été conduites depuis ces 3 dernières années ? Sur quels thèmes ?</i>			
<i>Modalités de réponses : Année 2007 ; 2006 ; 2005 et Thèmes</i>			
Année Nombre	2005	2006	2007
Aucune évaluation	2	1	0
1 évaluation	5	3	3
De 3 à 4 évaluations	2	4	6
5 évaluations et plus	3	4	3
TOTAL	12	12	12

Tableau 7 : Nombre d'évaluations sur les trois dernières années

De plus, il ressort de l'enquête que les champs couverts par les évaluations sont très hétérogènes : ils oscillent entre des évaluations de politiques publiques d'envergure et des programmes publics de moindre importance³⁷⁸.

Les thématiques de la formation professionnelle³⁷⁹, du développement économique, de l'aménagement du territoire et du social sont très largement évaluées.

³⁷⁷ Il est vrai que cette période est fortement marquée par l'arrivée à terme des contrats de plan Etat-Régions et des fonds structurels européens qui rendent obligatoire le déclenchement de pratiques évaluatives.

³⁷⁸ C'est tout le paradoxe français qui utilise le vocable d'« évaluation des politiques publiques », là où les autres pays préfèrent le terme d'évaluation de programmes signifiant ainsi que les évaluations portent rarement sur l'ensemble d'une politique mais plutôt sur des éléments spécifiques. Pour une contribution francophone à ce débat : Ridde (V.), Dagenais (C.), (dir.), *Approches et pratiques de l'évaluation de programme*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2009.

À la lecture de ces choix régionaux, il convient de souligner la logique poursuivie par ces entités qui évaluent justement les secteurs où elles possèdent des compétences fortes, génératrices d'une importante manne financière.

D'ailleurs, il faut souligner que ces évaluations sont majoritairement liées à des procédures contractuelles avec l'Etat (Contrat de plan, Contrat de ville ou Plan local d'insertion par exemple) ou dans le cadre de programmes européens.

Les thématiques évaluées par les conseils régionaux

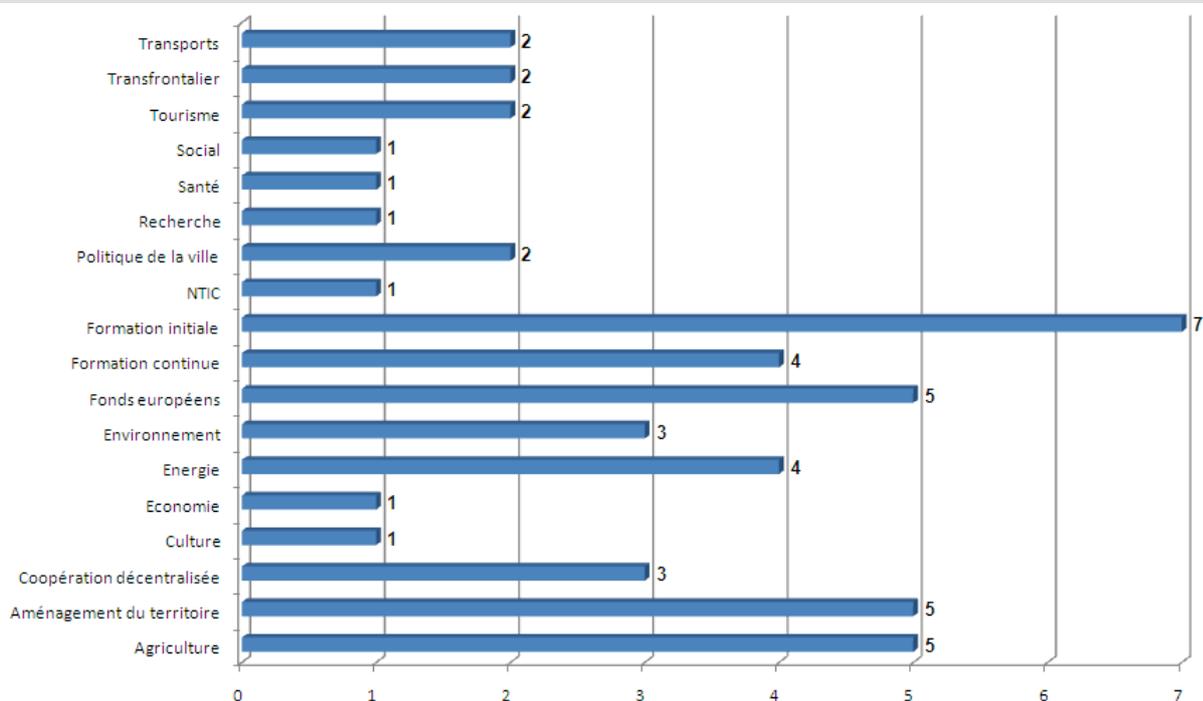


Figure 6 : Les thématiques évaluées par les conseils régionaux

³⁷⁹ Par exemple sur l'évaluation de cette politique : Verdier (E.), « Évaluations régionales de la formation et responsabilité politique. Quel impact sur la conduite de l'action publique ? », *Éducation et Sociétés*, n° 18, 2006, p. 55-72.

De manière concomitante à l'extension qui vient d'être décrite ci-dessus, on peut remarquer que les budgets régionaux alloués à l'évaluation augmentent sensiblement sur la période 2005-2007³⁸⁰.

Même s'il est difficile d'interpréter ces données, on peut relever que le budget moyen³⁸¹ par Région passe de 268 200 euros en 2005 à 474 300 euros en 2007 (soit près d'un doublement en deux ans).

L'augmentation identifiée ne saurait pourtant masquer l'existence de fortes disparités entre les collectivités régionales puisqu'il apparaît une importante variation dans leur budget « évaluation » : de 90 000 euros pour le moins important à 900 000 euros par an pour la collectivité la plus dépensière.

3. Les traductions organisationnelles du développement de l'évaluation

La montée en puissance de pratiques évaluatives dans les conseils régionaux se traduit par une répartition des tâches entre deux pôles distincts. D'un côté, des services internes aux régions sont principalement en charge de préparer et de suivre les évaluations. De l'autre côté, leur réalisation, *stricto sensu*, est essentiellement du ressort d'acteurs privés, les cabinets de conseil.

3.1. La structuration d'un service en charge d'évaluation

La majorité des répondants (dix sur douze) nous indique que leur collectivité a structuré un service en charge de l'évaluation³⁸² dont nous allons maintenant dessiner les contours.

³⁸⁰ Nous n'avons malheureusement pas pu traiter les projections pour le budget prévisionnel 2008 du fait de l'absence de réponses significatives.

³⁸¹ Le budget moyen est calculé sur la base des 10 répondants à la question n°11. Budget moyen = total des budgets divisé par le nombre de réponses.

³⁸² Question n°12: « Existe-t-il un service interne dédié à l'évaluation des politiques publiques dans votre collectivité ? » (Modalités de réponse : Oui ; Non).

3.1.1. Un service récent positionné stratégiquement

La structuration de services en charge d'évaluation est récente : la moitié des services existants (six sur douze) ont été créés lors de ces quatre dernières années³⁸³.

Même s'il convient de rester vigilant sur une explication de type purement fonctionnaliste, la tendance à installer des services est donc palpable et abonde dans le sens d'un développement de pratiques évaluatives précédemment évoqué.

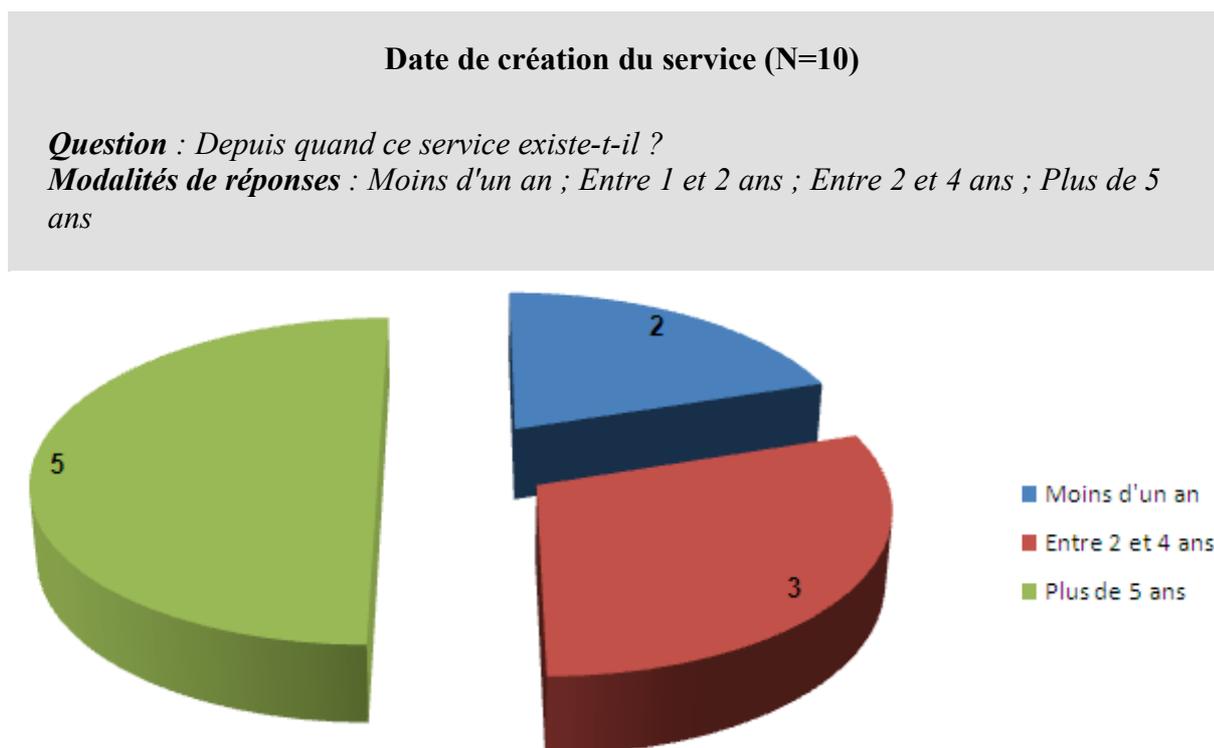


Figure 7 : Date de création du service

D'autre part, le positionnement de ce service auprès du Directeur Général des Services (plus de la moitié des répondants) lui confère une certaine épaisseur stratégique qui participe à imposer sa légitimité dans la collectivité territoriale³⁸⁴.

³⁸³ La relative jeunesse de ces services (dont l'existence ne garantit pas toujours une pratique effective) constitue le signe d'une lente maturation de l'évaluation dans les collectivités régionales qui font face à cette injonction depuis le début des années 1990.

Alors que, par sa nature, l'évaluation aurait plutôt vocation à se situer au niveau des services fonctionnels, cette situation dans l'organigramme de la collectivité peut être mis en parallèle avec la nécessaire impulsion politico-administrative évoquée précédemment par les enquêtés.

Positionnement du service (N=10)

Question : *Quelle est sa position dans l'organigramme de votre collectivité ?*

Modalités de réponses : *Un service rattaché à la Direction Générale des Services ; Un service évaluation par fonction ; Une activité rattachée au budget et/ou contrôle de gestion ; Une activité rattachée au service Etude ; Autres.*

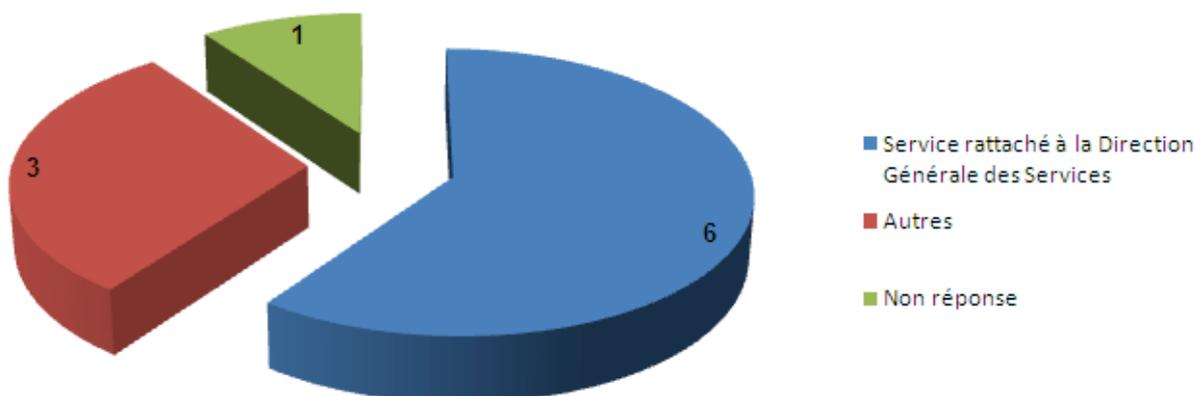


Figure 8 : Positionnement du service

Bien que symboliquement situés, les services en charge d'évaluation possèdent toutefois une dotation en effectifs relativement restreinte, ce qui laisse à penser que les collectivités souhaitent en faire des structures légères afin d'éviter des dérives technocratiques³⁸⁵.

Ainsi, dans la majorité des cas, le personnel affecté à cette activité est inférieur ou égal à 8 personnes voire même à 5 personnes.

³⁸⁴ Bencivenga (M.), « L'organisation de l'évaluation dans les collectivités locales », *Informations sociales*, n°150, 2008, p. 140-159.

³⁸⁵ *ibid.*

Taille du service (N=10)

Question : Quel est le nombre de personnes employées dans ce service ?

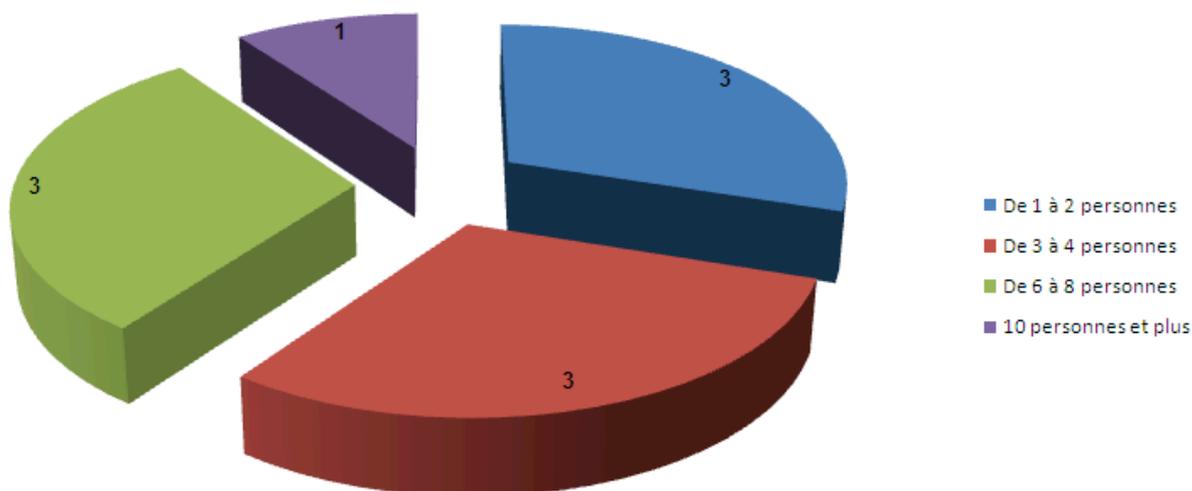


Figure 9 : Taille du service

D'ailleurs, ces agents possèdent une formation minimum en évaluation qui laisse entrevoir une tendance à la professionnalisation de ce type d'intervention³⁸⁶.

Ainsi, la majorité des enquêtés nous indique que les fonctionnaires employés dans ce service ont suivi une formation en évaluation soit dans un cadre universitaire, soit dans le cadre d'une formation par des structures de conseil (neuf répondants sur dix)³⁸⁷.

³⁸⁶ Nous reviendrons dans le chapitre 5 de ce travail sur la spécialisation d'acteurs administratifs.

³⁸⁷ Cette dernière donnée nous informe de la place importante des cabinets de conseil auprès des collectivités territoriales que nous explorerons davantage dans la deuxième partie de notre démonstration. Nous verrons plus finement leur intérêt pour ce type de prestation.

Types de formations en évaluation des agents (N=10)	
<p>Question : <i>À l'entrée dans ce service en charge de l'évaluation dans la collectivité, ces personnes avaient-elles reçu des formations relatives à l'évaluation des politiques publiques?</i></p> <p>Modalités de réponses (plusieurs réponses possibles) : <i>Formation initiale de type universitaire (Master, ...) ; Formation de type CNFPT, ENACT, INET... ; Formation par un cabinet de conseil ; Autres³⁸⁸</i></p>	
Type de formation en évaluation	Nombre de réponses
Formation initiale de type universitaire	7
Formation de type CNFPT, ENACT, INET	5
Formation par un cabinet de conseil	9
Autres	2

Tableau 8 : Types de formations en évaluation des agents

3.1.2. Un service aux champs de compétences diversifiés

Les services en charge de l'évaluation dans les conseils régionaux ne sont pas exclusivement dédiés à cette activité, mais l'associent à d'autres types d'interventions (neuf cas sur dix)³⁸⁹.

En ce sens, le couplage de l'évaluation avec d'autres outils de gestion publique est à noter. Un rapprochement est ainsi visible avec le contrôle de gestion et l'audit (la moitié des services), laissant présager l'entrée de l'évaluation dans un arsenal de compétences³⁹⁰ étroitement liées

³⁸⁸ Propositions de réponses élaborées à partir de la cartographie de l'offre des formations que nous avons effectuée dans le cadre du travail de terrain.

³⁸⁹ Question n°15 : « Ce service fait-il exclusivement de l'évaluation de politiques publiques ? » (Modalités de réponse : oui ; non).

³⁹⁰ Pour une analyse de l'articulation de l'évaluation avec ces techniques : Gibert (P.), art.cit.

avec le développement des techniques du nouveau management public et de la performance³⁹¹.

Domaines d'activités du service (N=10)

Question : Si ce service ne fait pas exclusivement de l'évaluation de politiques publiques, quels sont ses autres domaines d'activité ?

Modalités de réponses : Contrôle de gestion et audit ; Finances ; Conseils et Etudes ; Affaires juridiques ; Autres.³⁹²

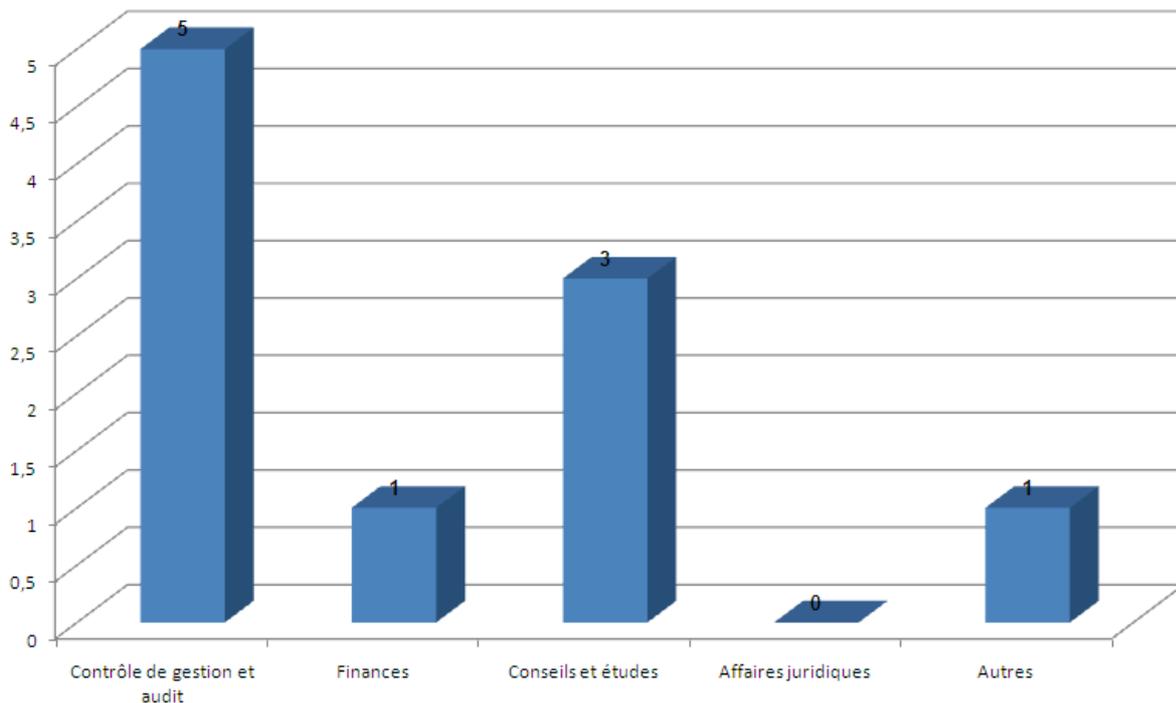


Figure 10 : Domaines d'activités du service

³⁹¹ Sur cette question : Bouckaert (G.), « Techniques de modernisation et modernisation des techniques: Evaluer la modernisation de la gestion publique », in Rouban (L.), (dir.), *Le Service Public en Devenir*, l'Harmattan, Paris, 2000, p. 107-128.

³⁹² Modalités de réponses construites à partir de la proximité supposée de l'évaluation avec d'autres modalités de contrôle : Perret (B.), *op.cit.*

3.2. Des évaluations confiées à des prestataires externes

La réalisation des évaluations est confiée dans la majorité des cas (soit onze répondants sur douze) à des prestataires externes, exclusivement des cabinets de conseil.

Notons ici le monopole d'un seul type de structures dans la production des évaluations territoriales ainsi que l'absence des centres de recherche universitaire comme prestataires de services³⁹³.

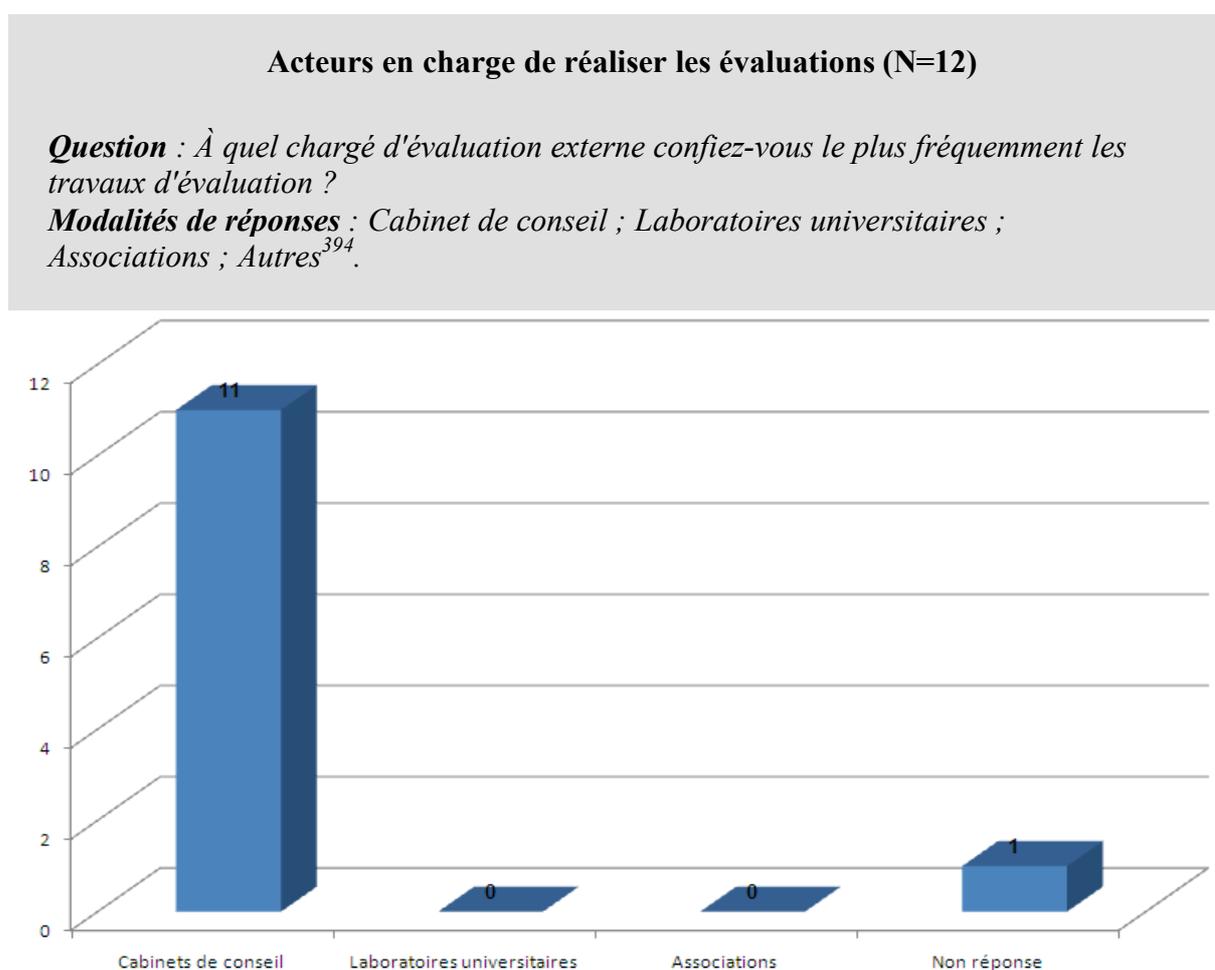


Figure 11 : Acteurs en charge de réaliser les évaluations

³⁹³ Nous reviendrons plus en détails sur la constitution de ce marché dans le troisième chapitre de notre démonstration et sur les raisons qui expliquent l'absence des universitaires.

³⁹⁴ Possibilités de réponses basées sur la typologie des prestataires d'évaluation : Jacob (S.), art.cit.

Selon nos enquêtés, le recours à ces acteurs du conseil est motivé comme une réponse à la recherche de transparence et d'objectivité dans la réalisation (un répondant sur deux), ce qui laisse sous-entendre qu'une évaluation produite en interne ne serait pas gage d'impartialité³⁹⁵.

Raisons de l'externalisation (N=12)

Question : Pourquoi avez-vous recours à un prestataire extérieur ? Merci de numérotter les éléments d'externalisation, du plus important de votre point de vue (noté 1) au moins important (noté 5) :

Modalités de réponses : Souci de transparence et d'objectivité ; Manque de temps en interne ; Besoin d'expertise ; Volonté d'un regard extérieur ; Autres³⁹⁶.

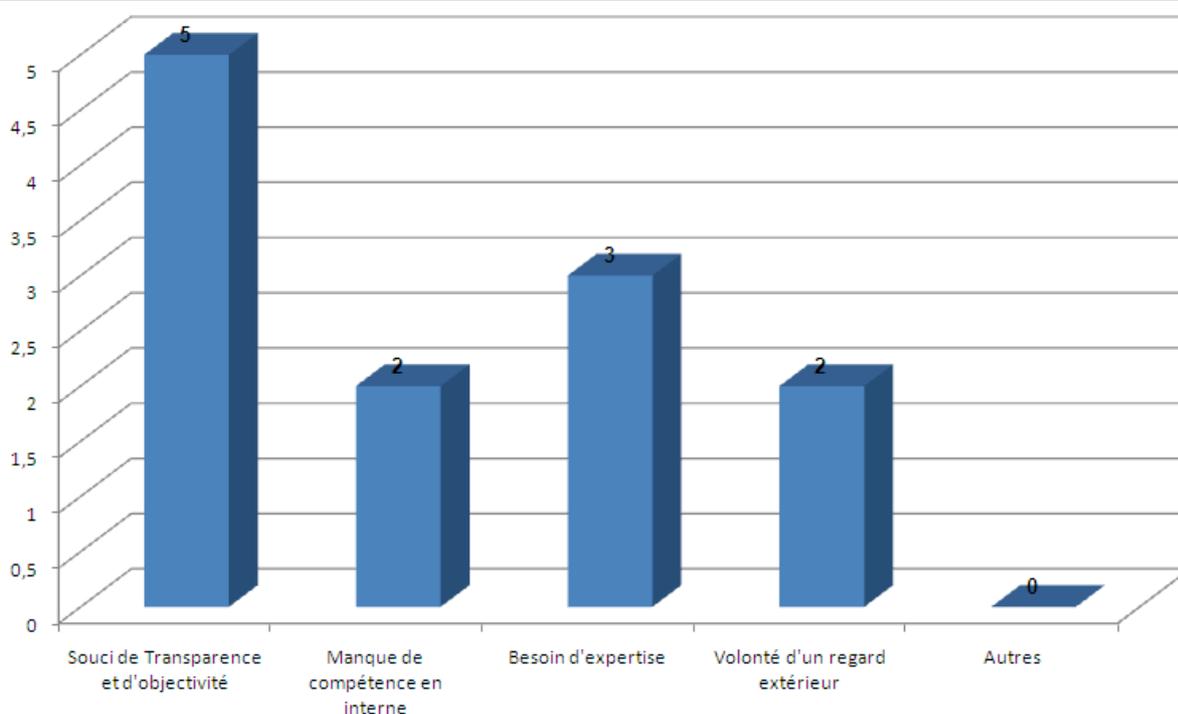


Figure 12 : Principale raison de l'externalisation (notée 1)

³⁹⁵ On retrouve ici une argumentation chère à la Commission Européenne qui pousse les Etats-Membres à s'attacher les services d'un tiers pour réaliser les évaluations : Barruet (J.), « Evaluation des politiques publiques : la demande européenne. Cas des programmes s'appliquant aux territoires » in Baslé (M.), Dupuis (J.), Le Guyader (S.), *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*, L'Harmattan, 2002, p. 9-36.

³⁹⁶ Modalités de réponses construites à partir de la littérature qui analyse la montée en puissance des consultants dans l'action publique. Notamment : Saint-Martin (D.), *op.cit.*

Toutefois, l'externalisation des prestations n'est pas liée, selon nos enquêtés, à un manque de compétence en interne pour réaliser les évaluations (la moitié des cas), ce qui conforterait un peu plus l'argument d'une recherche externe d'objectivité voire de légitimation.

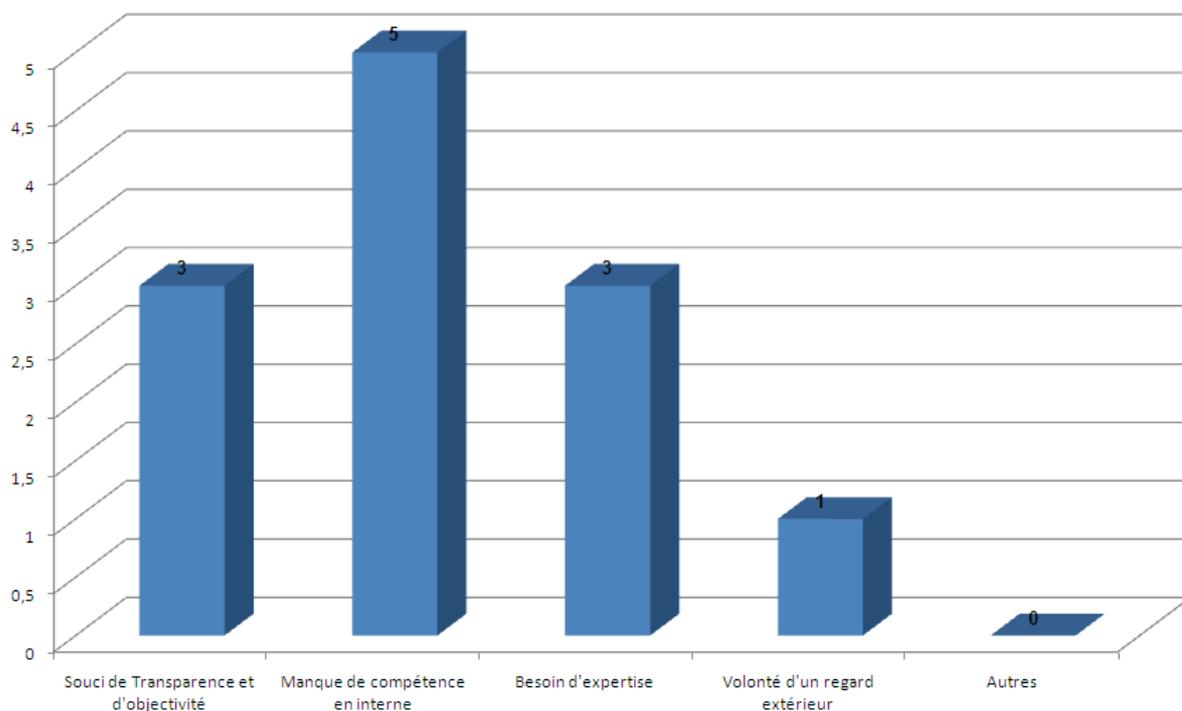


Figure 13 : Raison secondaire de l'externalisation (noté 5)

Enfin, notons, que l'externalisation de l'évaluation est modérée, dans l'intégralité des cas (douze répondants sur douze) par la mise en place d'un comité de pilotage³⁹⁷ dont la composition semble limitée au premier cercle décisionnel de la politique, décideurs et opérateurs de mise en œuvre mais très peu aux bénéficiaires ou aux citoyens.

La participation de la société civile à la co-production de l'évaluation est donc limitée. Les dispositifs d'évaluation des collectivités territoriales atteignant une forme de pluralisme qui intègre seulement le premier cercle des parties prenantes d'une politique publique, ce qui limiterait les analyses faisant de l'évaluation pluraliste un modèle dominant en France³⁹⁸.

³⁹⁷ Question n° 23 : « Mettez-vous en place un comité de pilotage spécifique à chaque évaluation ? » (Modalités de réponse : oui ; non).

³⁹⁸ Lascoumes (P.), Setbon (M.), *op.cit.*

Composition du comité de pilotage (N=12)

Question : Associez-vous les acteurs suivants de la politique dans le pilotage des évaluations?

Modalités de réponses : Implication/ Oui, Toujours ; Oui, Souvent ; Oui, Rarement ; Non, Jamais. Acteurs de la politique évaluée/ Commanditaires et principaux Opérateurs ; Opérateurs de mise en œuvre de la politique ; Experts de la politique ; Bénéficiaires ; Citoyens ou leurs représentants³⁹⁹

Type d'acteur Implication	Commanditaires et principaux opérateurs	Opérateurs de mise en œuvre	Experts de la politique	Bénéficiaires de la politique	Citoyens ou leur représentant
Oui, toujours	10	7	2	2	0
Oui, souvent	2	5	9	2	2
Oui, rarement	0	0	0	3	4
Non, jamais	0	0	1	5	6

Tableau 9 : Composition du comité de pilotage

Notre enquête auprès des régions permet de voir le développement de l'évaluation et ses conséquences sur la mise en place d'une organisation logistique et technique générée par ce nouvel impératif : des services internes se structurent, des cabinets de conseil font office de prestataires. Les pratiques d'évaluation semblent également s'accroître.

Néanmoins, les premiers résultats avancés méritent un éclairage plus fin afin de comprendre comment l'évaluation s'inscrit dans des dynamiques institutionnelles spécifiques et entre, à proprement parlé, dans des stratégies d'acteurs locaux, notamment dans la gestion quotidienne du pouvoir.

³⁹⁹ Les modalités de réponses sont basées sur la typologie construite par Baron (G.), Monnier (E.), « Une approche pluraliste et participative », *Informations sociales*, n° 110, septembre 2003, p. 120-129.

SECTION 2 : L'ÉVALUATION EN « ACTION » : L'EXEMPLE DE LA RÉGION LORRAINE

Après avoir esquissé les grandes lignes de l'extension de l'évaluation au niveau régional, nous allons dans cette section appréhender plus finement sa fixation en prenant pour cas d'étude le Conseil régional de Lorraine. Le biais monographique utilisé permettra de restituer, sur la durée, l'évaluation au regard du système politique local dans lequel elle s'insère. En qualifiant les stratégies des acteurs locaux, nous insisterons sur le poids des variables endogènes à l'organisation territoriale dans la réception puis la traduction de ce nouveau mode de gouvernement.

Ainsi, nous verrons que la montée en puissance de l'évaluation dans l'espace régional lorrain est consubstantielle à un phénomène de planification et d'une stratégie de légitimation qui s'affirment dès les années 1980 dans le cadre de l'élaboration du Plan Lorrain et du contrat de plan Etat Région (CPER). Impulsion qui va rencontrer la dynamique nationale de promotion de l'évaluation qui s'étend au niveau central à la même époque. Ce qui agira d'ailleurs en toile de fond de la structuration de l'évaluation en Lorraine en offrant aux acteurs institutionnels des cadres communs d'échange et de rencontre.

Puis, nous suivrons le déploiement de l'évaluation dans l'espace politico-administratif lorrain afin de comprendre comment cette dernière est agencée et travaillée par l'institution régionale. Dans cette optique, les modalités de son évolution sur la période 1994-2007 seront mises en lumière et permettront de dessiner les contours évaluatifs retenus qui connaissent quelques vicissitudes après un vif engouement politique.

Au final, le suivi longitudinal de l'évaluation sur cette période devrait faciliter la compréhension d'un « cycle de vie » d'un instrument d'action publique⁴⁰⁰ impulsé par le niveau central qui se déploie ensuite dans un agencement local.

⁴⁰⁰ Catlla (M.), « La vie des instruments : une approche processuelle de l'action publique » in Buisson-Fenet (H.), Le Naour (G.) (coord.), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Toulouse, Octarès, 2008, p. 155-157.

1. Une émergence entre intérêts propres et mimétisme institutionnel

L'émergence de l'évaluation des politiques publiques en Lorraine est liée à la rencontre de plusieurs conditions favorables : un contexte politico-administratif local tout d'abord ; ensuite des injonctions émanant de l'Etat et de l'Union européenne qui contribuent à faire émerger et à solidifier localement une pratique évaluative.

1.1. L'évaluation au service d'une stratégie de légitimation

Depuis le milieu des années 1980, la région Lorraine structure un appareillage de suivi et de contrôle des différents projets de planification qui se déploient en son sein.

Pourtant, c'est bien le tournant des années 1990 qui pousse le Conseil régional à développer une pratique d'évaluation plus systématique articulée autour d'un organisme dédié, l'Institut Lorrain d'Etudes et d'Evaluation (IL2E).

1.1.1. Les origines de l'évaluation en Lorraine

Les prémices de l'évaluation en Lorraine peuvent être rattachées à la forte tradition planificatrice économique de cette région liée à son passé industriel⁴⁰¹, mise en œuvre à travers les deux programmes prioritaires d'exécution régionale sur les périodes 1984-1988 et 1989-1993⁴⁰², ce qui a permis de forger depuis les années 1980 des outils de programmation et de suivi des différentes procédures en raison du rôle prégnant et des exigences de l'Etat en la matière. En s'engageant dans ces démarches pluriannuelles, le Conseil régional a ainsi organisé un contrôle de ses programmes autour d'une batterie d'indicateurs qui vont participer aux bases fondatrices de l'évaluation en Lorraine.

Plus exactement, ce sont historiquement les champs de l'aménagement du territoire et du développement local qui servent très tôt (dès le milieu des années 1970) de terrain à des

⁴⁰¹ Sur l'histoire de la Lorraine et de sa reconversion : Tornatore (J.-L.), « L'invention de la Lorraine industrielle. Note sur un processus en cours », *Ethnologie française*, n°35, 2005, p. 679-689.

⁴⁰² Il s'agit ici de deux programmes qui précèdent le troisième Plan Lorrain.

pratiques expérimentales d'évaluation dans le cadre du suivi des politiques menées en Lorraine.

À cette époque, des organismes d'études comme l'agence d'urbanisme de Metz ou l'Institut d'écologie mettent en place des activités à « visée évaluative »⁴⁰³ pour alimenter en données les décideurs locaux, notamment Jean-Marie Rausch⁴⁰⁴, qui sont fortement imprégnés par une vision managériale de la conduite des affaires publiques.

C'est le cas également de l'Agence Régionale d'Aménagement de la Lorraine (ARAL) qui estampille une partie de ses travaux sous le terme d'évaluation⁴⁰⁵ suite à la décision de Jean-Marie Rausch, dans les années 1980, de confier à Philippe Anquetil, ingénieur des Ponts et chaussées, une mission de réflexion sur l'aménagement du territoire tout en jetant les bases de l'évaluation en Lorraine⁴⁰⁶.

En effet, ce dernier qui prend la direction de l'ARAL en 1985 y imprime très rapidement une inclinaison évaluative qui va ensuite se poursuivre et s'amplifier avec son arrivée au Conseil régional de Lorraine en 1992⁴⁰⁷.

⁴⁰³ On entend par là que ces travaux ne portent pas directement l'étiquette « évaluation des politiques publiques » mais vont essayer, dans une certaine mesure, de porter un regard managérial sur les actions menées.

⁴⁰⁴ Président centriste de la région Lorraine de 1982 à 1992, Jean-Marie Rausch fait sa carrière professionnelle dans le milieu industriel (notamment à la direction du Moulin Rausch entre 1953 et 1976) et poursuit en parallèle une carrière d' élu local en tant que Maire de Metz (1971 à 2008). Il sera plusieurs fois « ministre d'ouverture » entre 1988 et 1992 dans les gouvernements de Michel Rocard puis d'Edith Cresson.

⁴⁰⁵ L'agence réalisera en 1993 pas moins de quatre évaluations : l'évaluation de la politique régionale des bourses de recherche et des bourses de transfert, l'évaluation de la politique régionale d'aide à l'exportation, l'évaluation du Fonds Régional d'Aide au Conseil, l'évaluation des programmes de développement économiques PME-PMI.

⁴⁰⁶ D'ailleurs, soulignons que l'évaluation n'est pas totalement absente des parcours professionnels de ces deux individus. Alors que Jean-Marie Rausch a été Président de l'Office Parlementaire des Choix Scientifiques et Techniques (OPCST) entre 1986 et 1988, Philippe Anquetil est un des fondateurs d'INFOPLAN, service du Commissariat Général du Plan (CGP) en charge de contribuer à un apport méthodologique sur cette thématique qui monte en puissance.

⁴⁰⁷ Au début des années 1990, Philippe Anquetil est appelé par Gérard Longuet lors de son accession à la tête de l'exécutif lorrain pour prendre en charge le développement du service de la planification de la région.

Comme le souligne Philippe Warin, l'évaluation ne constitue donc pas une découverte récente en Lorraine, mais, au contraire, « provient directement de la vision gestionnaire, planificatrice et managériale que partage un petit noyau de responsables »⁴⁰⁸.

Pourtant, même si un terreau favorable existe, il faut attendre l'arrivée d'un nouveau Président de région suite aux élections de 1992 pour voir l'évaluation des politiques publiques être affirmée et officiellement consacrée dans une organisation spécifique.

1.1.2. Une impulsion politique : la Présidence « Longuet »

L'arrivée à la tête de l'exécutif lorrain du sénateur Gérard Longuet⁴⁰⁹ en 1992 provoque officiellement l'entrée de l'évaluation des politiques publiques dans la palette de compétence du Conseil régional, alors que la précédente mandature de Jean-Marie Rausch en avait seulement posé quelques jalons, certes décisifs⁴¹⁰.

Le nouveau Président qui entend lier son mandat à une meilleure gestion et utilisation des deniers publics initie un processus soutenu de développement des capacités évaluatives de sa région. À cet égard, il déclare dès 1992 lors d'une de ses premières sorties post-électorales que :

« Le devoir de partenariat et celui de responsabilité dans l'utilisation des fonds publics exigent le développement d'une pratique d'évaluation »⁴¹¹.

⁴⁰⁸ Warin (P.), (dir.), « L'évaluation en région. Prisme d'une maturation politique et administrative », rapport de recherche, janvier 1999, p. 2.

⁴⁰⁹ Après des études à Science Po et à l'ENA (1973) Gérard Longuet commence une carrière de haut fonctionnaire en préfecture. Son arrivée dans le champ politique intervient en 1978 quand il est « parachuté » dans la Meuse pour les élections législatives où il est élu contre toutes attentes. À partir de là, il développera son ancrage local en Lorraine (conseiller municipal de Bar-le-Duc, conseil général de la Meuse) avant de prendre la tête de l'exécutif lorrain en 1992. En parallèle, il exercera des fonctions politiques au niveau central (Ministre de 1986 à 1988 et de 1993 à 1994). D'orientation libérale, il est un des fondateurs du Parti républicain dans lequel il occupera les fonctions de secrétaire général puis de président.

⁴¹⁰ Notons que cette nouvelle majorité se situe dans la même tonalité politique que la précédente et que les raisons de ce développement ne sont pas à chercher du côté « partisan » de l'évaluation.

⁴¹¹ Extrait du discours introductif à l'élaboration du troisième Plan Lorrain, Pont-à-Mousson, juin 1992.

La vision gestionnaire ainsi esquissée sera précisée plus finement, quelque temps après, par le chef de l'exécutif lorrain :

« Je voudrais, pour terminer, vous dire, avec beaucoup de force, que la pénurie financière et l'exigence du contribuable nous condamnent de toute façon à cet effort d'évaluation (...) Il convient de développer un état d'esprit quotidien qui soit celui d'un sou est un sou et tout a un prix »⁴¹².

Le signe fort adressé par Gérard Longuet sur cette question ne peut pas être déconnecté de sa situation personnelle à un moment où une série d'affaires judiciaires, qui le conduiront devant les tribunaux, émerge dans l'espace public⁴¹³. En arborant des penchants pour l'évaluation, il semble alors détourner les accusations de mauvaise gestion publique qui lui sont avancées :

« Pour Longuet, le développement de l'évaluation s'inscrit dans un contexte politique spécifique avec les nombreuses casseroles juridiques qu'il traîne. Il est utile pour lui de s'appuyer sur cet outil pour montrer comment le Conseil régional se soucie de l'argent public et redorer son image de Président »⁴¹⁴.

Parallèlement, la sollicitation présidentielle de ce discours s'inscrit dans un difficile contexte de finances locales qui contraint les décideurs publics à invoquer, de manière quasi-shamanique, une recherche vertueuse de performance de l'action⁴¹⁵.

La promotion de l'évaluation apparaît alors comme une solution possible, une panacée grandement envisageable dans cet objectif managérial.

Tout en correspondant aux orientations libérales de Gérard Longuet, elle rassure les partenaires institutionnels de la Région ainsi que les électeurs lorrains sur sa capacité à prendre le cap d'une stratégie axée sur une nouvelle gestion publique qui commence à pénétrer les cercles décisionnels centraux en France⁴¹⁶.

⁴¹² Extrait du discours prononcé par Gérard Longuet au colloque de 1997 sur l'évaluation des programmes partenariaux et de développement territorial organisé par le Conseil régional.

⁴¹³ Dans le cadre notamment du financement de sa villa de Saint-Tropez (Var) et du Parti Républicain. Précisons néanmoins que les tribunaux relâcheront Gérard Longuet dans les deux affaires.

⁴¹⁴ Extraits d'entretien avec l'ancienne responsable de l'évaluation à l'IL2E, 28 octobre, 2008.

⁴¹⁵ Bouckaert (G.), Van Dooren (W.), « Book Review: Performance Measurement. Getting Results », *Public Productivity and Management Review*, vol. 25, n° 3, 2002, p. 329-335.

⁴¹⁶ Sur ce point : Bezes (P.), *op.cit.*

Le discours officiel de la Région se trouve donc fortement coloré par de multiples nécessités : rendre lisible les politiques conduites dans un contexte de complexification de l'action publique locale, faire face à la crise des finances publiques qui impose une rigueur accrue quant à la gestion du budget régional et enfin, la nécessité de rendre des comptes (accountability) aux électeurs lorrains⁴¹⁷.

À partir de cette impulsion fortement politique orchestrée administrativement par les services régionaux⁴¹⁸, c'est une conception de l'évaluation tournée vers la performance publique et l'efficacité des politiques publiques (autrement dit la mesure des effets au regard des ressources humaines et financières mobilisées) qui se dessine et qui conditionne l'adoption future d'un dispositif d'évaluation

1.1.3. Un encastrement de l'évaluation dans un contexte national incitatif

Les différents facteurs qui mobilisent l'exécutif lorrain sur le chemin de l'évaluation se trouvent transcendés par les discours qui commencent à se déployer au niveau national et qui se concrétisent avec l'installation d'un dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques en 1991⁴¹⁹.

Ainsi, l'orientation du président de région Longuet sur la nécessité d'évaluer s'adresse aussi en réponse à l'Etat (et à l'Europe) dans le cadre des différentes politiques contractualisées pour lesquelles le principe d'évaluation commence à devenir, sinon une ardente obligation, une invitation fortement encouragée.

Gérard Longuet envisage de ce fait prouver aux principaux co-financeurs des politiques régionales que la Lorraine conduit un suivi rigoureux de ses engagements financiers et entend bien saisir l'opportunité offerte par la circulaire de 1993 pour mettre en place un dispositif d'évaluation des politiques publiques.

⁴¹⁷ Les lignes argumentaires dégagées s'imprègnent donc d'un creuset assez large qui tend à présenter l'évaluation comme l'instrument le plus adéquat, pour régler les problèmes auxquels sont confrontés les collectivités territoriales et les élus locaux.

⁴¹⁸ C'est le directeur des services de la Région, Patrick Thull (ENA, 1975) qui se voit hériter de la mission de mettre en place les orientations évaluatives de l'exécutif lorrain. Il y ajoute une empreinte gestionnaire du fait du contexte financier délicat de la Région qui l'oblige à faire certains choix sur les actions conduites.

⁴¹⁹ Sur cette installation, se reporter au chapitre 1.

Il profite en effet de la fenêtre de tir stratégique qui lui est offerte pour encadrer l'initiative lorraine dans les orientations nationales qui promeuvent cette nouvelle façon d'agir. L'évaluation sert donc de légitimation de l'échelon régional dans un rapport de force qui l'oppose à l'Etat⁴²⁰ :

« C'est une innovation fondamentale car nous savons que la décentralisation comme l'intervention croissante de l'Europe dans nos politiques publiques régionales et locales ont eu pour conséquence une moindre cohérence de l'action publique. Nos grandes collectivités territoriales entendent démontrer que la recentralisation n'est pas la seule réponse à ce que certains qualifient d'éclatement de la notion d'intérêt général »⁴²¹.

Il convient de souligner que l'accession de Gérard Longuet à la tête de la Lorraine coïncide avec la phase de renouvellement du contrat de plan (troisième mouture) et du Plan Lorrain pour lesquels les négociations avec les différents partenaires s'annoncent délicates et très serrées. Le Président, nouvellement élu, se doit donc de ménager les sensibilités des nombreux barons locaux⁴²² pour imposer son leadership⁴²³ sur le territoire lorrain et mener une politique de planification relativement consensuelle, susceptible de soutenir durablement son action en Lorraine.

Il défend alors la position auprès des partenaires institutionnels régionaux (notamment les grandes collectivités territoriales) selon laquelle le conseil régional est l'interface incontournable de l'Etat et de l'Union européenne dans la définition puis la mise en œuvre des programmes et des politiques publiques⁴²⁴.

⁴²⁰ Certains auteurs postulant que l'évaluation constitue une « pièce stratégique dans un jeu politique » in Spenlehauer (V.), Warin (P.), art.cit., p. 248.

⁴²¹ « Lorraine. Création d'un organisme d'évaluation des politiques publiques », *Les Echos*, 13 avril 1994.

⁴²² La Lorraine compte un nombre important de personnalités politiques (notamment à la droite de l'échiquier) d'envergure nationale. Outre Jean-Marie Rausch, citons également Christian Poncelet, Philippe Seguin ou André Rossinot qui ont occupé de nombreuses positions ministérielles sous la cinquième République.

⁴²³ Sur cette notion : Smith (A.), Sorbets, (C.), (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR, 2003.

⁴²⁴ Warin (P.), 1999, *op.cit.*

Sans remettre en cause les autres pouvoirs locaux, il avance l'idée que ce dernier peut constituer une courroie de transmission utile pour s'affirmer politiquement auprès de ces deux partenaires d'envergure du fait de sa position intermédiaire dans la définition des stratégies politiques⁴²⁵.

Il souhaite ainsi utiliser l'évaluation pour montrer la prédominance de la Région en tant qu'acteur pertinent du dialogue avec des entités tierces⁴²⁶ et de ce fait devenir le chef de file des collectivités territoriales lorraines, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de planification. C'est dans ce cadre qu'il en fait la promotion, comme nous l'indique une ancienne chargée d'étude à l'IL2E :

« Il y a une volonté politique, c'est notamment une volonté de Gérard Longuet, le président actuel du Conseil Régional. Il a souhaité d'emblée avoir une politique transparente dès 1992, qui était également l'année d'élaboration du plan lorrain et du contrat de plan »⁴²⁷.

Dans cette affaire, la proximité de Philippe Anquetil avec les services du Commissariat Général du Plan (CGP) n'est pas à négliger et peut expliquer l'« exemplarité » de la Lorraine dans cette mise en place d'un dispositif d'évaluation⁴²⁸.

Comme nous l'avons précédemment évoqué, il existe en effet une certaine porosité entre l'ARAL et les services d'INFOPLAN (du fait notamment du passage dans les deux structures de Philippe Anquetil) qui peut en partie expliquer l'appétence lorraine pour l'évaluation des politiques publiques ou du moins, sa mise en route plus rapide que dans d'autres régions.

De surcroît, tout en défendant une politique volontariste de développement de l'évaluation, le Conseil Régional dialogue habilement avec les services déconcentrés de l'Etat en Région pour parfaire une architecture évaluative qui rentre dans les canons voulus par les injonctions

⁴²⁵ Sur ce point : Pasquier (R.), *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004.

⁴²⁶ Warin (P.), Spenlehauer (V.), 2000, art.cit.

⁴²⁷ Malhomme (M.-C.), « L'évaluation des projets régionaux et des contrats de plan : l'expérience lorraine », communication au colloque Evaluation, gestion démocratique et développement régional organisé par l'Institut Jules Destrée, Namur, 3 mars 2000.

⁴²⁸ Par exemple : Baslé (M.), Pelé (F.), « L'évaluation des politiques publiques et des contrats de plan État-région : la situation à la fin 1994 », *Cahiers économiques de Bretagne*, 1994, n°4, p. 1-30.

étatiques, c'est-à-dire une arborescence qui associe les différents partenaires dans un dispositif commun.

Conformément aux directives de la circulaire interministérielle de décembre 1993, le contrat de plan Etat-Région Lorraine, signé le 27 mai 1994, inclut donc dans son chapitre « modalités de suivi et d'évaluation », un dispositif d'évaluation.

Parallèlement, la région Lorraine officie en nom propre et s'appuie sur des évaluations qui sortent de ce seul cadre contractuel pour s'étendre à l'ensemble des productions du Conseil régional.

Pourtant même si les deux démarches sont disjointes, on retrouve à leur interface un institut commun en charge d'animer et de piloter les procédures d'évaluation, l'IL2E, fruit d'un long travail de préparation.

1.2. L'IL2E, point nodal de l'évaluation en Lorraine

Sur la base d'un contexte local favorable à l'évaluation et d'un environnement national qui pousse les collectivités territoriales à s'engager sur cette voie, le conseil régional de Lorraine décide de structurer, de manière plus officielle, le développement de l'évaluation des politiques publiques. Il adosse son dispositif à un acteur central, l'Institut Lorrain d'Etudes et d'Evaluation (IL2E), qui a pour objectif de développer des capacités régionales en la matière.

1.2.1. Un projet politiquement délicat : « fédérer pour rassurer »⁴²⁹

La structuration de l'IL2E est intimement liée à la préparation du troisième plan en Lorraine qui voit les discussions sur les deux sujets avancer de front, dans le dessein notamment de coupler les principes de planification et d'évaluation.

La volonté des instances dirigeantes de la Région de s'appuyer sur le levier évaluatif nécessite en effet de fédérer les autres collectivités lorraines à cette entreprise ambitieuse.

Les différentes participations qui paraissent conditionner la réussite de l'IL2E sont donc voulues dès l'origine par le Conseil régional de Lorraine soucieux de désamorcer les peurs ainsi que les réticences des puissantes collectivités lorraines tenues par des barons politiques,

⁴²⁹ Extrait d'entretien avec une ancienne chargée de mission de l'IL2E, Scy-Chazelle, 4 décembre 2006.

partenaires mais également concurrentes sur l'échiquier politique local. La stratégie du Président de Région est assez claire et relève de la tactique politique : pour légitimer l'IL2E dans l'espace local, il faut rassembler autour de lui l'ensemble des forces administratives et politiques de Lorraine⁴³⁰, pour en faire un organisme partagé qui ne soit pas perçu comme remettant en cause le principe de libre administration des autres collectivités territoriales.

Ainsi, l'IL2E est pensé comme un outil commun aux plus importantes collectivités territoriales lorraines, que sont les quatre départements ainsi que les quatre villes chefs-lieux des départements lorrains (respectivement Bar-Le-Duc, Epinal, Metz, Nancy).

S'ajoute à cela, l'association du Conseil Economique et Social (CES) de Lorraine.

D'après et longues négociations (confiées au Premier vice-président du Conseil régional en charge de l'aménagement du territoire : Gérard Léonard⁴³¹) se déroulent sur près de dix-huit mois en raison de nombreuses résistances qui s'opposent au projet.

Des résistances externes au Conseil régional tout d'abord, avec une assez vive contestation émanant du département des Vosges et de son Président, Christian Poncelet. Craignant que la représentation de son département au sein de l'IL2E ne soit pas assurée, ce dernier bloque, dans un premier temps, les financements alloués à l'institut⁴³² avant d'obtenir des garanties quant à la place de sa collectivité.

L'opposition à l'IL2E provient également des élus locaux (et notamment départementaux) qui se questionnent sur l'utilité du dispositif d'évaluation comme nous l'explique une ancienne chargé de mission de l'IL2E :

« Alors, bien évidemment, ça ne se fait pas très facilement. Je le dis maintenant. Mais à l'époque, les conseillers généraux par exemple n'ont pas souhaité, certains ont même refusé et puis, finalement, se sont dits : c'est peut-être un moyen d'aller voir ce qui se

⁴³⁰ « Conseil régional de Lorraine: objectifs et ambitions », *Dernières Nouvelles d'Alsace* (DNA), 30 juin 1992.

⁴³¹ Né en 1945, Gérard Léonard est enseignant à la faculté de droit de Nancy, député de Meurthe et Moselle et maire de Saint-Max, commune de la banlieue nancéenne. Il est un des hommes forts du RPR local sur lequel peut compter Gérard Longuet.

⁴³² Daniel Audinot, conseiller général des Vosges s'étonnera également : « des dépenses envisagées pour la mise au point du dispositif. Deux millions de francs pour le seul fonctionnement, avec un directeur et trois chargés de mission, ça paraît beaucoup d'autant que les études ne sont pas encore chiffrées » in « Coup de frein à l'Institut Lorrain d'Evaluation », *L'Est Républicain*, édition des Vosges, mercredi 13 avril 1994.

passé dans la région Lorraine, donc on y va. Mais c'était plus « comme voyeur » que comme étant convaincu de ce que l'évaluation pouvait apporter »⁴³³.

À l'intérieur du conseil régional ensuite, des réserves sont émises par une de ses figures politiques, Jacques Chéréque⁴³⁴, chef de file des socialistes en Lorraine, qui défend une position assez stricte sur la nécessité de promouvoir un « outil » à disposition de l'ensemble des acteurs locaux⁴³⁵. Habilement manœuvré par la majorité RPR⁴³⁶ et profondément convaincu par la nécessité de lier la planification à l'évaluation, ce dernier se rallie néanmoins au projet et sera même un fervent défenseur de l'IL2E dans les premières années de son existence⁴³⁷.

1.2.2. La « mise sur orbite » de l'IL2E

L'IL2E naît officiellement le 11 avril 1994 par une transformation de l'ARAL dont les missions antérieures d'expertise et de conseil en matière de planification, d'aménagement du territoire et de tourisme ont été élargies à l'évaluation des politiques publiques.

Le support sur cet organisme pour fonder l'IL2E se situe dans le prolongement des souhaits émis, dès 1993, par le Conseil régional, « de voir se développer un véritable outil d'évaluation du Plan et du contrat de plan et de confier cette mission à l'ARAL compte tenu des travaux qu'elle a déjà engagés dans ce sens »⁴³⁸.

⁴³³ Extraits d'entretien avec une ancienne chargée de mission à l'IL2E, Metz, 4 décembre 2006.

⁴³⁴ Syndicaliste, secrétaire général adjoint de la CFDT, préfet délégué pour le redéploiement industriel en Lorraine (1984), puis ministre délégué à l'aménagement du territoire et à la reconversion industrielle sous le deuxième gouvernement Rocard de 1988 à 1991, Jacques Chéréque conduit, à cette époque, l'opposition socialiste en Lorraine. Notamment : François (B.), Legavre (J.-B.), Sawicki (F.), « Un pompier avec une âme d'architecte. Entretien avec J. Chéréque », *Politix*, vol. 2, n°7-8, 1989, p. 124-127.

⁴³⁵ C'est ce que laisse entrevoir les procès-verbaux des conseils d'administration de l'IL2E.

⁴³⁶ Qui doit habilement le manœuvrer en raison d'une très courte majorité au sein de l'exécutif lorrain (37 conseillers UDF-RPR sur les 73 membres de la chambre lorraine).

⁴³⁷ Il rédigera par la suite un rapport fortement remarqué sur les contrats de plan : Chéréque (J.), La prochaine génération de contrats de projets Etat-régions (2000-2007) : plus de région et mieux d'Etat, Rapport au Ministre de l'Environnement, juin 1998, 87 pages.

⁴³⁸ Extraits des délibérations du Conseil régional de Lorraine des 21 et 22 octobre 1993.

La nouvelle association (loi locale du 19 avril 1908) ainsi créée devient un satellite de la région qui, très rapidement, est qualifiée de « danseuse du Président »⁴³⁹ par ses détracteurs. L'activité de cette nouvelle entité est multiple et n'est pas exclusivement dédiée à l'évaluation des politiques publiques.

Il s'agit alors « d'entreprendre toutes les recherches et études destinées à faire des propositions et éclairer les choix de ses membres en matière de développement, d'aménagement, de planification, d'observation et d'évaluation des politiques publiques »⁴⁴⁰.

Néanmoins, c'est surtout ce dernier champ de compétences qui polarise l'attention des observateurs et du microcosme politique local, du fait de la relative nouveauté de l'exercice et des fortes attentes qui l'entourent.

En matière d'évaluation précisément, on peut lire que l'IL2E possède la mission d'impulser en Lorraine une démarche d'évaluation définie par les grands instruments de planification régionale que sont le plan régional, le protocole d'orientation commune Régions-grandes collectivités et le Contrat de Plan Etat-Région, tout en ouvrant l'évaluation aux instances dirigeantes des départements et villes chefs-lieux.

Il devient donc l'« instance technique d'évaluations » des politiques publiques régionales et des procédures contractuelles avec les autres collectivités territoriales.

Pour mener à bien le projet, Philippe Anquetil, dans le prolongement de son rôle précurseur à l'ARAL, est nommé à la direction de cette nouvelle entité avec pour mission de développer une « force de frappe » capable de détenir une expérience dans la préparation des évaluations et dans l'accompagnement des services à définir une stratégie en la matière⁴⁴¹.

Il est en charge d'animer une équipe initialement composée de sept personnes, des « moutons à cinq pattes » comme se plaît à rappeler une ancienne chargée de mission, dotée de

⁴³⁹ Extraits d'entretien avec une ancienne chargée de mission de l'IL2E, Metz, 4 décembre 2006.

⁴⁴⁰ Extraits des statuts de l'IL2E.

⁴⁴¹ Poursuivant sa carrière d'ingénieur au sein d'un Etablissement Public en dehors de la région, ce dernier sera très vite remplacé en 1995 par Anne-Marie Herbourg, docteur d'Etat en sciences économiques, (entrée en 1987 à la Région), comme directrice de l'IL2E. Cette dernière cumulera cette nouvelle mission avec ses responsabilités à la région en tant que Directrice Générale Adjointe (DGA).

compétences pluridisciplinaires en aménagement du territoire, en sociologie ou encore en droit⁴⁴² mais peu familière de l'évaluation des politiques publiques⁴⁴³.

L'appui sur cette équipe se double d'un portage politique fort. Pour entremêler la destinée de l'IL2E avec celle de l'aménagement du territoire, Gérard Léonard, négociateur du projet dans les arcanes régionaux, est élu Président de l'association.

On ne peut que souligner le caractère stratégique conféré à l'évaluation suite à cette nomination hautement symbolique du Premier vice-Président du Conseil régional.

Dès son intronisation, il défend l'impulsion de son Président de région et dessine une ligne claire pour l'institut : « rechercher plus de cohérence et de rigueur »⁴⁴⁴ dans les politiques publiques qui sont menées et de les fonder sur des « choix intelligents »⁴⁴⁵.

Un peu plus tard, il précisera également :

« Grâce aux actions développées, ceux qui auront fait confiance à l'Institut pourront : prendre des décisions plus rationnelles, apprendre à se mobiliser en vue de l'action sur le terrain, se donner les moyens de rendre des comptes »⁴⁴⁶.

⁴⁴² Au sujet de leur formation, on peut lire : « l'équipe des chargés d'études de l'IL2E est largement pluridisciplinaire et réunit des compétences et expériences diversifiées et complémentaires. Toutefois, s'agissant d'un métier nouveau et encore peu codifié, un important effort de formation était indispensable » in Rapport annuel d'activités, IL2E, décembre 1994, p. 4.

⁴⁴³ Le directeur de l'IL2E décide, très rapidement, de mettre en place une formation de ses agents aux rudiments de l'évaluation pour qu'ils puissent être en mesure de répondre à la charge nouvelle de travail. Ainsi, une formation de deux semaines est confiée au centre CEOPS (qui va devenir C3E), pionnier dans le domaine de l'évaluation, dirigé par Eric Monnier. L'appui sur cette structure n'est pas un phénomène anecdotique car l'enseignement qui y est donné correspond à une vision de l'évaluation davantage tournée sur le côté pluraliste de l'exercice, autrement dit la nécessité d'intégrer les différentes parties prenantes.

⁴⁴⁴ « Institut lorrain d'études et d'évaluation. Gérard Léonard, président », *le Républicain lorrain*, 12 avril 1994.

⁴⁴⁵ Se reporter également à son plaidoyer paru dans la revue *Pouvoirs Locaux* en 1998 : Léonard (G.), « Lorraine : le choix d'un Institut partenarial », *Pouvoirs locaux*, n°38, 1998, p. 82-83.

⁴⁴⁶ Extrait du rapport annuel d'activités de l'IL2E, 1995.

En même temps que cette élection, un conseil d'administration (CA) est mis en place. Aux termes des statuts, le CA se réunit deux fois par an et a pour vocation de fixer les grandes orientations de l'IL2E⁴⁴⁷.

Sa composition reflète la volonté d'impliquer les principales collectivités publiques partenaires des politiques régionales, comme cela est initialement souhaité par l'exécutif régional.

Réformé en 1998, le CA voit même s'élargir la place des membres extérieurs au conseil régional, notamment ceux du Conseil Economique et Social, au profit d'une diminution des représentants du Conseil régional.

Composition du Conseil d'administration de l'IL2E		
Membres	Statuts de 1994	Statuts de 1998
Région	23	9
CESR	4	7
Départements	4	7
Villes chefs-lieux	4	4
Communauté urbaine du Grand Nancy	/	1
TOTAL	35	25

Tableau 10 : Composition du Conseil d'administration de l'IL2E

De plus, l'indépendance du nouvel organisme est « symboliquement » marquée par son installation dans des locaux distincts de ceux du siège de région à Metz.

Bien que situé à quelques centaines de mètres, ce positionnement extérieur au Conseil régional est avancé comme un gage de liberté et de transparence pour conduire les dossiers « sensibles » par bon nombre des parties prenantes de cet institut.

⁴⁴⁷ Selon l'article 14 des statuts, il possède trois fonctions essentielles : le vote du budget, l'arrêté des comptes à soumettre à l'assemblée générale et la fixation du programme général des études et des évaluations.

Cependant, malgré cette volonté de créer un organisme « indépendant » et « partenarial », le financement de l'IL2E repose essentiellement sur une subvention (constante sur la période de l'existence de l'IL2E) du Conseil régional à hauteur de 2 millions de francs (304 898,03 euros), ce qui laisse entrevoir une relative main mise de la région sur l'organisme.

Dès 1995, les relations entre la Région et l'IL2E sont contractualisées tant en termes de missions que de moyens.

Une convention fixe donc les missions prioritaires de la structure tandis que pour la mise en œuvre du programme d'activité, la Région verse à l'association une subvention annuelle qui couvre la majorité des frais de fonctionnement de la structure.

Une liaison financière, qui n'échappera pas à la Chambre Régionale des Comptes (CRC) de Lorraine⁴⁴⁸, est donc à relever.

Proximité qui se double de relations étroites entre la direction de l'IL2E et l'administration régionale : les directeurs successifs de l'IL2E, tout en étant à la tête de la structure, occuperont des fonctions au sein de la Région⁴⁴⁹, ce qui ne fait que renforcer l'hypothèse d'une relative dépendance de l'IL2E vis-à-vis de l'exécutif lorrain⁴⁵⁰ et laisse interrogatif sur l'objectivité des travaux qui vont être menés.

C'est donc dans ce contexte que le Conseil régional entame son apprentissage de l'évaluation.

⁴⁴⁸ Lors d'un examen approfondi procédé en 2002, cette dernière trouve assez contradictoire de promouvoir l'IL2E comme un « outil » en direction de l'ensemble des collectivités territoriales de Lorraine et de se contenter d'un financement quasi-exclusif de la Région. Voir : Chambre Régionale des Comptes (CRC) de Lorraine, Rapport d'observations définitives sur l'Institut Lorrain d'Etudes et d'Evaluation (IL2E), 4 novembre 2002.

⁴⁴⁹ Rappelons comme cela a été précisé dans un développement ci-dessus que la première directrice de l'IL2E est également Directeur Général Adjoint de la Région.

⁴⁵⁰ Lors de l'entretien, l'ancienne directrice de l'IL2E en fera même un atout : « Je crois que la spécificité de l'institut était qu'il était suffisamment proche de la collectivité pour comprendre les mécanismes mais suffisamment éloignés intellectuellement pour se permettre de dire ce qu'il voulait dire. Le formatage de l'institut a dépendu de deux choses : de la personnalité du président qui était à l'époque Gérard Léonard qui a vraiment pris l'outil à cœur... La seconde chose est le fait que j'étais à l'époque directeur de l'institut et directeur général adjoint... Du coup la maison ne voyait pas l'évaluation comme une forme de sanction mais un outil leur permettant de prendre du recul ». Extrait d'entretien, Nancy, 14 février 2007.

2. Les « premiers pas » régionaux : un bricolage institutionnalisé

La phase de lancement de l'évaluation étant amorcée en Lorraine par la création de l'IL2E, un dispositif d'animation se met (rapidement) en place autour de cet organisme. Initialement centré sur des « évaluations légères »⁴⁵¹, le travail effectué s'élargit progressivement à des politiques publiques aux enjeux plus stratégiques⁴⁵² ; une approche dichotomique est opérée dans le travail d'évaluation entre les politiques relevant du Plan lorrain (portées directement par la Région) et celles qui sont issues du Contrat de Plan Etat-Région (partenariales et multi-financeurs). Parallèlement, un travail d'acculturation à l'évaluation est conduit auprès des services et des élus afin de les accommoder à ce nouvel impératif.

Les attentes de l'exécutif lorrain en matière d'évaluation passent par la définition d'une commande régulière émanant des potentiels « consommateurs » d'évaluation.

L'IL2E, nouvellement créée et novice dans le domaine, est en charge d'animer cette dynamique qui lui permet de construire sa légitimité au sein de l'institution régionale, confortée ensuite par des actions pédagogiques autour de l'évaluation.

2.1. Les évaluations de politiques régionalisées pour se « faire la main »

Dans un premier temps, les pratiques évaluatives en Lorraine se concentrent principalement sur les politiques régionales relatives aux objectifs stratégiques du plan lorrain⁴⁵³, ce qui nous informe directement sur l'utilité stratégique qui est conférée à l'évaluation.

Ainsi, le choix effectué par l'exécutif régional de se concentrer en priorité sur ses domaines de compétence est important à relever car il est révélateur d'une volonté, explicitement définie, de légitimer sa production de politiques publiques, doublée d'un souci de l'évaluation de soi porté par un questionnement autonome.

⁴⁵¹ Extrait d'entretien avec l'ancienne responsable de l'évaluation à l'IL2E, octobre, 2008. La terminologie employée par cette dernière sous-entend que les politiques visées au départ étaient relativement sans grands enjeux stratégiques tant d'un point de vue politique qu'économique.

⁴⁵² L'évolution du choix des thématiques évaluées est assez significative de ce point de vue.

⁴⁵³ C'est ce que démontre l'analyse des comptes-rendus annuels d'activités de l'IL2E sur les cinq premières années d'introduction de l'évaluation.

Dans cette perspective, l'IL2E, sous couvert de son conseil d'administration, bâtit un programme des évaluations à réaliser, directement alimenté par la demande politico-administrative de la région⁴⁵⁴.

Sur cette base, l'IL2E approfondit les demandes en rédigeant le cahier des charges de la mission, « la feuille de route de l'évaluation »⁴⁵⁵. Puis, il réalise directement les travaux⁴⁵⁶ ou les confie à des tiers après une procédure de délégation de marché public.

L'organisation qui est retenue reprend en partie les exigences formulées par l'Etat sur le séquençage de l'évaluation (cahier des charges, élaboration d'une instance, ...).

Une des originalités du dispositif lorrain est de promouvoir essentiellement l'évaluation réalisée par un satellite du Conseil régional alors que les autres collectivités font surtout appel à des prestataires externes⁴⁵⁷.

Sur ce tempo, plus d'une vingtaine d'évaluation sur les politiques relatives au troisième plan lorrain sont conduites entre 1994 et 1999⁴⁵⁸. Des thématiques hétérogènes allant de la formation professionnelle à l'agriculture en passant par l'habitat ou encore l'aménagement du territoire⁴⁵⁹ sont alors investiguées et aboutissent à des recommandations opérationnelles pour les acteurs régionaux.

À chaque fois la procédure est sensiblement la même : enquête, analyse et rapport sur la base d'un binôme de chargés de mission de l'IL2E (le premier, spécialiste de l'évaluation, le second, garant de l'objectivité de la démarche).

Malgré cette production intensive d'évaluation, les rapports qui en découlent connaissent une audience assez restreinte : ils sont seulement communiqués au Président du Conseil régional ainsi qu'aux vice-présidents voire aux directeurs de services concernés par les politiques

⁴⁵⁴ Ce sera d'ailleurs une commande essentiellement administrative dans la mesure où seulement deux évaluations seront demandées par les élus.

⁴⁵⁵ Extraits d'entretien avec l'ancienne responsable de l'évaluation à l'IL2E, 28 octobre, 2008.

⁴⁵⁶ Deux chargés de mission sont exclusivement dédiés à l'activité d'évaluation.

⁴⁵⁷ Cascales (M.), art.cit et Baslé (M.), art.cit.

⁴⁵⁸ Chiffres basés sur l'analyse des rapports de l'IL2E sur cette période.

⁴⁵⁹ Notons que toutes les évaluations programmées ont été réalisées même si pour certaines les délais d'exécution ont été largement dépassés.

évaluées⁴⁶⁰. Ils ne sont pas non plus présentés lors des séances plénières de l'assemblée régionale et sont encore moins débattus lors de la définition des orientations budgétaires de la Région⁴⁶¹.

Cette publication limitée des évaluations commanditées pénalise la pratique qui reste circonscrite à un nombre limité d'acteurs, conférant un caractère relativement clandestin aux résultats qui ne fait qu'accroître la faible pénétration de ce mode de gestion au sein de l'assemblée régionale.

S'ajoutent à cela les difficultés méthodologiques rencontrées par les évaluations qui n'arrivent pas à mesurer les effets des politiques régionales du fait de l'absence de données fiables et pertinentes⁴⁶² pour analyser et construire un jugement objectif.

2.2. Un « prosélytisme évaluatif » : construire une assise interne

L'évaluation qui émerge au milieu des années 1990 en Lorraine ne s'arrête pas seulement à un travail *stricto sensu* de réalisation de missions. Elle s'accompagne également d'une sensibilisation du personnel administratif à cette nouvelle forme de gestion publique par le biais de rencontres plus ou moins informelles entre les services de la Région et les chargés de mission de l'IL2E.

L'institut s'efforce donc de développer avec les services gestionnaires une « approche positive et pédagogique » pour que l'évaluation ne soit pas perçue comme une « menace mais comme un outil susceptible d'améliorer les conditions de mise en œuvre et d'efficacité »⁴⁶³. Ainsi, des réunions avec les services s'organisent pour permettre de « nourrir une commande

⁴⁶⁰ Seulement trois évaluations seront plus largement diffusées auprès des citoyens et/ou des partenaires de la politique en question.

⁴⁶¹ Pourtant dès la première année de fonctionnement de l'IL2E, le directeur général des services régionaux, Patrick Thull, avait indiqué que « dorénavant dans le cadre des débats budgétaires seraient présentés les résultats des travaux d'évaluation ». Il expliquait alors que « parmi les thèmes qui pourraient être abordés à la rentrée : l'initiative lorraine pour l'emploi, la politique de développement local, les actions en faveur de l'agriculture, les fonds européens, les évaluations liées au contrat de plan Etat-Régions » in Procès verbal de la réunion du conseil d'administration de l'IL2E en date du 27/10/1995.

⁴⁶² Cette difficulté est relevée notamment par les rapports d'activité de l'IL2E.

⁴⁶³ Extraits du programme d'activités, De l'ARAL à l'IL2E, 1994.

d'évaluation » et rassurer une administration qui perçoit l'arrivée de l'évaluation comme une menace.

Chaque direction du Conseil régional est donc interviewée pour connaître ses besoins en la matière⁴⁶⁴ comme le résume Gérard Léonard, son Président :

« L'IL2E est un organisme d'études, et il lui appartient d'aider le (ou les) commanditaire (s) à affiner leur demande, pour aboutir à une commande parfaitement claire et consciente, ou même à la limite de l'abandon de la commande »⁴⁶⁵.

Ce travail d'« évangelisation » axé exclusivement sur la sphère administrative (ce qui peut expliquer le nombre limité de commande des élus évoqué un peu plus haut) se poursuit également avec un événement qui sert de « fer de lance » institutionnel à la démarche lorraine en la positionnant dans l'espace national.

Un colloque est ainsi organisé en octobre 1996 sur le thème de « L'évaluation des programmes partenariaux de développement et d'aménagement du territoire »⁴⁶⁶. S'appuyant sur le soutien des deux délégations étatiques en charge de la promotion de l'évaluation, le CGP et la DATAR, la manifestation est l'occasion de faire venir en Lorraine des individus symboliquement situés dans le champ de l'évaluation.

Des acteurs nationaux (Jean Leca, Président du Conseil Scientifique de l'Evaluation, Nicolas Tenzer, responsable de l'évaluation au Commissariat Général du Plan ou encore Eric Monnier, directeur du cabinet C3E⁴⁶⁷) et des acteurs locaux qui ont développé l'évaluation

⁴⁶⁴ C'est ensuite sur la base de défrichage que les services de la région avec l'appui de l'IL2E bâtissent un programme des politiques publiques prioritaires à évaluer qui est validé par les services de la région et le CA de l'IL2E.

⁴⁶⁵ Extrait du procès-verbal du conseil d'administration de l'IL2E du 14 novembre 1994.

⁴⁶⁶ Dont les actes seront publiés par l'IL2E et la Région.

⁴⁶⁷ Anciennement CEOPS qui a formé le personnel de l'IL2E à l'évaluation.

dans leur région (notamment Pascal Delafosse et Pierre-Jean Lorens⁴⁶⁸ présentant l'expérience qui a lieu dans le Nord-Pas-de-Calais⁴⁶⁹) interviennent durant ce colloque.

La manifestation qui accueille plus de deux cents participants est l'occasion pour les acteurs lorrains de démythifier le domaine de l'évaluation et de faire connaître l'IL2E, dont l'une des missions est de renforcer la sensibilisation à la « culture » de l'évaluation au-delà des frontières régionales⁴⁷⁰. Elle est également un moment privilégié pour l'Etat de rappeler sa politique d'encadrement de l'évaluation comme nous l'indiquent plusieurs interventions de fonctionnaires centraux⁴⁷¹.

Sur ce point, il est d'ailleurs intéressant de noter que la pratique volontariste du Conseil régional de faire des évaluations s'oppose à la lente mise en place des évaluations conduites dans le cadre de la circulaire de 1993.

2.3. Le lent démarrage des évaluations obligatoires

Parallèlement à la définition d'une stratégie propre d'évaluation, le Conseil régional, pour répondre aux différentes obligations réglementaires (notamment celle de 1993), collabore avec les services déconcentrés de l'Etat en Lorraine (notamment le SESGAR⁴⁷²) afin de structurer un dispositif conjoint d'évaluation des politiques dans le cadre du troisième contrat de plan Etat-Région et des fonds structurels européens.

Bien que l'invitation faite aux régions de mettre en place ce type d'évaluation date de 1993, il faut attendre 1996 pour que le cap soit véritablement franchi en Lorraine. Le retard accumulé semble être la conséquence de relations délicates entre les services du SESGAR et leurs

⁴⁶⁸ Respectivement responsable du service Evaluation et Directeur adjoint en charge de la prospective et de l'évaluation au sein du conseil régional.

⁴⁶⁹ Pour une présentation détaillée de ce développement: Lorens (P.-J.), Horaist (J.), « La mise en œuvre de l'évaluation dans les institutions régionales. La pratique du Nord-Pas-De-Calais », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, 1998, p. 449-460.

⁴⁷⁰ D'ailleurs la reconnaissance de l'activisme lorrain est consacrée quelque temps plus tard puisque Gérard Longuet sera nommé en tant que représentant des collectivités territoriales lors de la refonte du dispositif interministériel de 1998.

⁴⁷¹ Voir notamment les actes du colloque organisé par la Région.

⁴⁷² Service d'Etudes du SGAR.

homologues de la région Lorraine⁴⁷³. La querelle qui surgit est à replacer dans l'opposition historique entre l'ARAL (l'ancêtre de l'IL2E) et le SESGAR.

En effet, l'ARAL avait été originellement créée comme un contre-pouvoir de l'Etat et de ses services déconcentrés (en l'occurrence le SGAR) par des élus régionaux qui ne voulaient pas se voir dicter leur orientation par un organisme d'étude qui lui-même ne dépendait pas directement d'eux.

Or, cette situation de concurrence trouve un prolongement avec l'évaluation qui oblige les deux entités à se mettre en situation de collaboration pour animer le dispositif commun. Voyant son champ réservé s'amoinrir et être concurrencé, le SESGAR, par le biais du Préfet, négocie âprement les thématiques du contrat de plan à inscrire dans le programme d'évaluation. Un accord est néanmoins trouvé et aboutit à un dispositif autour de deux types d'instance paritaires associant l'Etat et la région.

Profitant du « retard pris à l'allumage »⁴⁷⁴, l'IL2E devient alors la « cheville ouvrière » de l'évaluation du contrat de plan comme se plaît à le dire son ancienne directrice⁴⁷⁵. Son conseil d'administration abrite le comité de pilotage mixte Etat-région⁴⁷⁶.

De ce fait, l'IL2E participe de manière régulière aux réunions mensuelles d'INFOPLAN organisées à l'initiative du CGP et regroupant les services de l'Etat (SGAR), des différentes régions, des Conseils régionaux et des ministères.

Au-delà de la portée symbolique de cette participation, ces réunions sont l'occasion pour les chargés de mission de l'IL2E de se former à l'évaluation et de bénéficier du travail de normalisation effectué par l'Etat via les guides et ressources mis à disposition par le CGP.

Il s'agit alors d'un passage essentiel dans l'acculturation de ces derniers qui peuvent échanger avec leurs homologues.

⁴⁷³ Voir également Leroy (M.), *art.cit.*

⁴⁷⁴ Extrait du procès-verbal du conseil d'administration de l'IL2E du 26 juin 1998.

⁴⁷⁵ Extraits d'entretien avec l'ancienne directrice de l'évaluation de l'IL2E, 14 février 2007.

⁴⁷⁶ « En outre, en raison de la réunion tardive du Comité de pilotage du contrat de plan (octobre 1997), il a été proposé d'utiliser le Conseil d'administration de l'IL2E comme lieu de concertation sur l'évaluation » in Rapport annuel d'activités de l'IL2, 2008.

Pourtant, contrairement à « l'abondance » des évaluations menées pour son propre compte par le conseil régional, seulement quatre politiques contractualisées avec l'Etat seront évaluées sur la période 1994-1998, ce qui fera dire à Patrick Thull :

« Il conviendra, dans le cadre du prochain contrat de plan, que l'évaluation soit un dispositif systématique et alors on pourra avancer d'un même pas sur ce thème avec l'Etat »⁴⁷⁷.

L'attaque ainsi adressée aux représentants de l'Etat n'est pas neutre car elle place la Région dans une situation de dynamisme évaluatif face à l'atonie centrale sur ce mode de gouvernement.

En outre, au regard de l'énergie déployée par le Conseil régional pour faire vivre l'évaluation comme une démarche spontanée, il est possible d'avancer que cette posture a favorisé un intérêt moindre pour les évaluations partenariales pour lesquelles la maîtrise du processus est partagée avec les services déconcentrés de l'Etat et doit relever de négociations et d'arbitrage des champs à évaluer.

La période qui s'achève à la fin des années 1990 ancre l'évaluation dans l'exercice du pouvoir régional. Néanmoins, son extension se voit réorientée par la nouvelle phase de contractualisation en Lorraine qui entend davantage conditionner l'exécution des différentes programmations à une pratique plus managériale de suivi.

3. Les années 2000 : un équilibre évaluatif précaire

Même si la greffe de l'évaluation semble avoir pris en Lorraine, des événements locaux structurels -l'intérêt accru pour les indicateurs de suivi- et conjoncturels -la suppression de l'IL2E- viennent perturber l'exercice de cette pratique qui s'oriente progressivement et uniquement sur les politiques publiques contractualisées avec l'Etat.

3.1. Une « dépendance aux sentiers » chiffrés

Les évaluations qui sont conduites aussi bien dans le cadre du Plan lorrain que du troisième contrat de plan ne portent pas les fruits escomptés⁴⁷⁸.

⁴⁷⁷ Extrait du procès-verbal du conseil d'administration de l'IL2E du 26 juin 1998.

Malgré l'important volume d'évaluations réalisées sur la période 1994-1999, la pratique peine encore à trouver sa place dans la palette des outils de gestion, structurée depuis une vingtaine d'années au sein du Conseil régional.

L'évaluation reste principalement un outil administratif qui ne pénètre que très faiblement la sphère politique. À tel point qu'à la fin des années 1990, l'euphorie suscitée par l'évaluation en Lorraine retombe quelque peu suite à un portage politico-administratif qui délaisse progressivement l'évaluation, incapable de la digérer et de l'utiliser dans l'exercice quotidien du pouvoir.

À la place, un mode de gestion des affaires publiques, qui a fait historiquement ses preuves en Lorraine, polarise toutes les attentions : les « indicateurs »⁴⁷⁹ de performance, forme de contrôle managérial de l'action. Peu à peu les pratiques spontanées d'évaluation sont délaissées et seules subsistent les évaluations obligatoires qui portent sur les politiques contractualisées avec l'Etat.

En d'autres termes, la fin des années 1990 marque l'affaiblissement de l'évaluation au profit d'un intérêt accru pour la mise en place d'indicateurs de suivi des politiques publiques conduites dans le cadre du Projet lorrain et du contrat de plan⁴⁸⁰.

Cette réorientation est notamment liée à l'érosion de l'évaluation qui peine à faire son entrée dans l'arène politique et à démontrer son utilité aux élus régionaux suite aux premières expérimentations réalisées –quoique nombreuses–.

La nouvelle phase de contractualisation qui s'ouvre remet donc à l'agenda la question de l'évaluation des politiques publiques et les suites qu'il convient de lui donner face à une relative appropriation de l'outil par les acteurs administratifs et politiques.

⁴⁷⁸ C'est ce qui est clairement indiqué dans les rapports d'activités de l'IL2E durant cette période.

⁴⁷⁹ Sur le sujet : Lorrain (D.), « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°3, juin 2006, p. 429-455. L'auteur s'intéresse aux rôles des indicateurs dans l'action publique. Il discute de leur construction et de leurs limites à partir des indicateurs utilisés pour définir « les quartiers dit sensibles ». Zittoun (P.) (dir.), *Les indicateurs pour gouverner : boussoles ou miroirs déformants ?*, Paris, PUCA, coll. « Recherches », 2009.

⁴⁸⁰ Dejean (J.), Bourassin (V.), Mortreux (K.), « Culture de l'évaluation et fascination pour les indicateurs », *Politiques et Management Public*, vol. 16, n° 2, juin 1998, p. 161-174.

Le principe d'évaluation qui a été soutenu et encouragé par l'exécutif régional au début de la décennie peine sur les délais de réalisation des missions⁴⁸¹ ou encore sur les faibles avancées par rapport aux coûts qui sont occasionnés ; des doutes sérieux apparaissent sur son utilité et son influence réelle sur l'action régionale. L'ancienne directrice adjointe de l'IL2E affirmant :

« Aucun rapport d'évaluation n'a abouti sur une refonte ou à la suppression d'une politique publique (...) Les travaux d'évaluation ressemblaient d'ailleurs davantage à des études améliorées »⁴⁸².

L'élaboration du nouveau projet lorrain qui est débattu par les élus en décembre 1999 fait écho à ces difficultés et met l'accent sur la mise en œuvre d'un système pertinent d'indicateurs fiables afin de jeter les bases d'un dispositif d'aide à la décision et d'évaluation de la politique régionale, ainsi que des programmes relevant du CPER.

Si l'évaluation continue d'être proclamée comme l'un des principes fondateur de l'exercice des politiques régionales et que l'adoption des deux démarches de programmations pluriannuelles met des « dispositifs d'évaluation »⁴⁸³, l'approche privilégiée se concentre désormais sur l'élaboration d'un panel d'indicateurs de « suivi et d'impact global »⁴⁸⁴, au détriment des évaluations dites « qualitatives ». Ces dernières ont désormais surtout vocation « à permettre à la Région de disposer d'information permettant la révision à mi-parcours du Projet Lorrain et du contrat de Plan »⁴⁸⁵.

Dans une tendance très performative, la terminologie retenue évolue par rapport à la précédente période puisque l'on parle désormais de « suivi-évaluation », basé sur un système d'indicateurs qui ambitionne « d'inscrire l'évaluation dans une démarche globale de type « qualité totale » se traduisant par la recherche de la qualité dans l'optimisation des procédures »⁴⁸⁶.

⁴⁸¹ Ces critiques sont notamment formulées dans les notes de services aux Directeurs Général des Services que nous avons eus en notre possession.

⁴⁸² Extrait d'entretien avec l'ancienne directrice de l'IL2E, Nancy, 14 février 2007.

⁴⁸³ Comme prévu dans la circulaire Jospin pour le CPER.

⁴⁸⁴ « La démarche d'évaluation », document interne pour le débat sur l'orientation budgétaire, novembre 2002.

⁴⁸⁵ Extrait de la lettre de cadrage budgétaire de 2006.

⁴⁸⁶ Extraits de la note de la direction du contrôle à l'attention de Jacques Sans, Directeur Général des Services en date de 2006 qui a été mis à notre disposition.

Cette tendance -fonder l'action sur des indicateurs qui ont vocation à mesurer les impacts- resurgit donc en Lorraine dans la continuité historique du souci régional d'accorder une attention particulière à la mesure de l'exécution des différentes procédures. Elle vise à doter la Région d'outils de production rapide d'informations.

Ainsi, dans le protocole d'accord Etat-Région pour la mise en oeuvre d'un dispositif d'évaluation du contrat de plan, il est indiqué que le suivi permanent et partenarial de ce dernier sera assuré par la mise en place d'un système d'information permanent et fiable, à partir d'un réseau régional mobilisant les partenaires des différents centres de ressources de la Région⁴⁸⁷.

Face à ce discours incantatoire sur la production chiffrée d'informations, l'IL2E est repositionné dans une fonction de producteurs de données quantitatives et voit, de fait, son action en matière d'évaluation amoindrie. Son activité se déploie davantage sur l'accompagnement du Conseil régional dans l'instauration d'un système de suivi des activités et un rôle d'étude dans le cadre de l'écriture du Schéma Régional d'Aménagement du territoire (SRDAT).

Il continue néanmoins à promouvoir la diffusion d'une « culture de l'évaluation » à travers différentes actions de formation⁴⁸⁸, d'interventions dans des colloques et des journées d'études et surtout par la production de ressources pédagogiques à destination des fonctionnaires territoriaux et des élus⁴⁸⁹.

Cette activité de pédagogie autour de l'évaluation cache malgré tout un ralentissement significatif des travaux de l'IL2E⁴⁹⁰, résultante d'une diminution des commandes par les

⁴⁸⁷ Un réseau doit ainsi être mis en place : « ce réseau fédérerait des unités productrices d'informations générales d'informations générales ou spécifiques et des partenaires détenteurs de moyens d'analyse et de prospective et piloterait le traitement et l'analyse des ressources statistiques des différentes administrations, des informations contenues dans les tableaux de bord dédiés au plan régional et au contrat de plan » in rapport d'activité de l'IL2E de 2004.

⁴⁸⁸ Les chargés de mission de l'évaluation à l'IL2E collaborent de manière régulière avec l'Ecole Nationale (ENACT) de Nancy ou l'Institut Régionale d'Administration (IRA) pour former les jeunes fonctionnaires aux rudiments de l'évaluation.

⁴⁸⁹ Un CD rom est ainsi formalisé pour sensibiliser à l'évaluation et expliquer aux membres de la collectivité l'intérêt ainsi que les modalités de ce type de démarche.

⁴⁹⁰ Il n'y aura quasiment pas d'évaluation entre 1999 et 2004.

services et d'une vie interne qui perturbe sa capacité à conduire des évaluations. Le départ de sa directrice, remplacée à la tête de l'IL2E par un journaliste⁴⁹¹, ne facilite pas le travail de l'organisme :

« L'institut ne fonctionnait plus parce que l'on s'est trompé dans le choix du directeur... Je pense qu'il n'était pas formaté pour faire ce type de travail... Quand l'institut n'a plus fait son travail... Moi je n'ai jamais attendu que les demandes d'évaluation tombent... On construisait un programme en écoutant, on proposait un programme au conseil d'administration... »⁴⁹².

Ce changement de direction en 2002 inaugure une nouvelle phase pour la structure qui s'oriente désormais vers une délégation des travaux évaluatifs à des tiers⁴⁹³ et se cantonne essentiellement à un rôle de préparation et d'encadrement des évaluations conduites dans le cadre du CPER. Cette externalisation de l'évaluation marque le décrochage de l'IL2E avec la volonté politique de soutenir son développement.

D'ailleurs, l'évaluation des politiques contractualisées ne semble pas trouver grâce aux yeux des chargés de mission de l'IL2E, qui s'interrogent sur une procédure qui ne laisse que très peu de marge de manœuvre :

« On rentre dans les logiques de réponses à une question posée qui ne permet pas un véritable questionnement propre (...) Les évaluations obligatoires ont tué les évaluations volontaristes du conseil régional »⁴⁹⁴.

⁴⁹¹ Officiant dans la presse quotidienne régionale à l'Est Républicain, Jean-Louis This est en charge du suivi des politiques régionales sur lesquelles il commet de nombreux articles. Sa nomination par Gérard Longuet à la veille des régionales de 2004 suscitera quelques interrogations sur l'opportunité de cette démarche : « Il se trouve qu'après a été mis à la direction un journaliste... J'aime beaucoup les journalistes mais le journalisme et l'évaluation ce n'est pas la même chose... On ne peut pas faire de l'évaluation comme cela, du jour au lendemain ; doubler d'un problème de management patent... Beaucoup de personnes ont été en arrêt maladie... », Propos d'entretien avec Malhomme, Scy-Chazelle, 4 décembre 2006.

⁴⁹² Extrait d'entretien avec l'ancienne responsable de l'évaluation à l'IL2E, 28 octobre, 2008.

⁴⁹³ « Lors de l'entretien de fin de contrôle, le président a indiqué que désormais la structure était volontairement réduite car l'objectif était désormais de préparer et de suivre des évaluations réalisées par des tiers » in rapport CRC, op.cit., p. 9.

⁴⁹⁴ Extraits d'entretien avec l'ancienne responsable de l'évaluation à l'IL2E, 28 octobre, 2008.

Affaiblié, la structure voit son sort définitivement scellé par les résultats des élections régionales de 2004.

3.2. La nouvelle majorité politique et l'oubli du passé évaluatif

Au début de l'année 2004, l'évaluation est une technique dont l'exercice s'est grandement banalisé. Les évaluations dans le cadre des CPER se sont routinisées suite au programme décidé en 2002⁴⁹⁵, et partiellement essoufflées au sein de l'Assemblée régionale.

Le changement de majorité politique suite aux élections régionales de 2004 entraîne l'évaluation sur un rythme différent⁴⁹⁶ : la pratique du Conseil régional est redessinée par l'accession du parti socialiste à la tête de l'institution régionale⁴⁹⁷.

L'appropriation socialiste de l'évaluation s'opère en deux temps. Un premier temps de « nettoyage » des reliquats existants trop fortement associés à la majorité précédente ; Un second de mise en place d'une dynamique qui se concentre essentiellement sur des évaluations spontanées.

Ainsi, peu de temps après les élections, comme s'il se devait rassurer, Jean-Pierre Liouville, nouveau vice-président du Conseil régional en charge de l'évaluation, affirme que les intentions de la majorité socialiste sont de conserver l'IL2E :

« Le nouvel exécutif n'entend pas abandonner l'IL2E. L'objectif affiché est de disposer à travers l'IL2E d'un outil efficace et performant d'analyse et de réflexion »⁴⁹⁸.

Malgré cet engagement, la structure est dissoute en 2005 par la majorité socialiste du fait notamment de sa coloration « Longuet ». Le souhait de la remplacer par un autre organisme est un temps évoqué⁴⁹⁹ avant que les champs de compétences de l'IL2E ne soient réintégrés

⁴⁹⁵ L'instance du CPER établit un programme d'évaluation à réaliser sur la période 2000-2006.

⁴⁹⁶ Sur cette question d'alternance : Surel (Y.), art.cit.

⁴⁹⁷ Fort de ses trente-trois membres (sur les soixante-treize conseillers régionaux que compte la chambre lorraine) auxquels il faut ajouter six conseillers du groupe P.C et six conseillers du groupe Les Verts, le P.S est en mesure d'imposer son positionnement idéologique au sein de l'assemblée régionale.

⁴⁹⁸ Extrait du journal *Le Républicain lorrain*, 21 octobre 2005.

⁴⁹⁹ Lors du dernier conseil d'administration de l'IL2E, interrogé par Denis Cordonnier, ancien conseiller régional et vice-président du Conseil général de Meuse sur l'opportunité de recréer un espace de rencontre entre les

au sein du Conseil régional et de la direction du contrôle et de l'évaluation (DCE), nouvel acteur dépositaire de l'évaluation⁵⁰⁰. Ce qui fera dire à une ancienne responsable de l'évaluation :

« L'acculturation à l'évaluation n'est pas si évidente que cela parce car elle dépend des personnes en place. Si les personnes s'en vont... les acquis liés à l'évaluation se perdent. Je pense que l'évaluation est très liée à des personnes. Tout cela parce que ce n'est pas encore bien ancré au niveau politique »⁵⁰¹.

Cette réintégration de l'évaluation au sein de la Région entraîne l'impulsion d'une nouvelle démarche. Les élus socialistes utilisent l'évaluation pour en faire un enjeu politique de rupture par rapport à la précédente majorité et à l'Etat :

« L'évaluation de ce qui a été fait dans le cadre du contrat de plan était sur des thématiques qui ne gênaient ni l'État, ni la région... Comme cela on est tranquille, on peut faire des évaluations, cela ne mange pas de pain, cela coûte un peu de sous ... Et le résultat... Bon... »⁵⁰²

Dans cette optique, ils valident un nouveau projet qui redécouvre l'évaluation comme si elle n'avait jamais existé en Lorraine :

« L'ambition est d'autant plus lourde que la région n'a pas à ce jour de pratiques systématiques ni de réelle culture de l'évaluation hors l'évaluation du CPER »⁵⁰³.

Précisément, la « politique d'évaluation » du Conseil régional est réorientée en 2006 autour de trois axes, comme nous l'indique cette note de service à l'attention du directeur des services :

- « - le suivi d'indicateurs annuels dans le compte-rendu d'activités des services (CRA);
- les travaux d'évaluations réalisés en partenariat avec l'Etat dans le cadre du CPER par des cabinets, choisis après mises en concurrence ;

institutions régionales et les villes chef-lieux, Jean-Pierre Liouville s'engage formellement à créer une nouvelle structure ayant la même vocation que l'IL2E avant fin 2005 in Procès-verbal du Conseil d'administration du 22 juin 2005.

⁵⁰⁰ Deux chargées de missions (à mettre en comparaison avec la dizaine d'employés de l'IL2E) se répartissent désormais le travail.

⁵⁰¹ Extrait d'entretien avec une ancienne chargée de mission de l'IL2E, Scy-Chazelle, 4 décembre 2006.

⁵⁰² Extrait d'entretien avec le vice-président du conseil régional en charge de l'évaluation, Metz, 15 janvier 2007.

⁵⁰³ Extrait de la lettre de cadrage budgétaire, juillet 2005.

- les travaux d'évaluation réalisés pour le seul compte du CRL, par des cabinets, choisis après mises en concurrence »⁵⁰⁴.

Dans cette nouvelle configuration, le Conseil régional, désireux de faire un travail d'inventaire des politiques publiques précédemment menées, initie en 2006 et 2007 des évaluations propres à la région sur des enjeux stratégiques (le développement économique notamment). Ces exercices sont l'occasion de faire le point sur la précédente mandature⁵⁰⁵.

Il reste néanmoins aujourd'hui des coups d'essais puisque depuis, aucune évaluation n'a été réalisée. Parallèlement, la pratique routinière de l'évaluation des CPER poursuit son chemin sans remettre en cause l'équilibre des relations avec l'Etat (Tableau ci-dessous).

Au final, notons que la dépendance de l'institution régionale à la production chiffrée de données n'a pas permis d'asseoir une pratique soutenue de l'évaluation des politiques mais l'a paradoxalement vampirisée.

Même si certains observateurs ont pu insister sur le caractère pionnier de la Lorraine en matière d'évaluation, ce dernier était plus un trompe l'œil dû à l'IL2E qu'une véritable dynamique politique et administrative.

Au terme de ce déchiffrage, il reste que la seule pratique qui subsiste en Lorraine est essentiellement celle rendue obligatoire par le travail de l'« Etat évaluateur » dont nous avons dessiné les frontières dans le premier chapitre.

⁵⁰⁴ Extraits de la note de la direction du contrôle à l'attention de Jacques Sans, Directeur Général des Services en date de 2006 qui a été mis à notre disposition.

⁵⁰⁵ À titre indicatif, notons que Bertrand Delanoë développera les « audits de début de mandat » dès son arrivée à la tête de la mairie de Paris.

Programme(s)	Thème(s)	Date
Évaluations obligatoires		
C.P.E.R. 2000-2006	Dispositif illettrisme	2004
C.P.E.R. 2000-2006	Multilinguisme	2004
C.P.E.R. 2000-2006	Volet forestier de l'avenant tempête	2004
C.P.E.R. 2000-2006	Professionnalisation des acteurs du tourisme	2004
C.P.E.R. 2000-2006	Réseau d'aide à la création d'entreprises	2004
C.P.E.R. 2000-2006	Parcs naturels régionaux	2005
C.P.E.R. 2000-2006	PMPLEE	2006
C.P.E.R. 2000-2006	Politique paysage	2006
C.P.E.R. 2000-2006	Politique territoriale (Pays)	2006
C.P.E.R. 2000-2006	Innovation et transfert de technologie	2006
Objectif 2 2000 - 2006	Evaluation intermédiaire	2004
Objectif 2 2000 - 2006	Evaluation finale	2005
PO Compétitivité 2007-2013	Evaluation ex-ante	2006
Évaluations spontanées		
Politiques régionales	Impact sur l'Emploi des Aides Economiques	2006
Politiques régionales	Aides Régionales à l'export	2006
Politiques régionales	Partenariats en matière de coopération décentralisée	2006
Politiques régionales	Organismes associés culturels	2007
Politiques régionales	Politique touristique	2007

Tableau 11 : Tableau des évaluations conduites sur la période 2000-2007

Conclusion

Nous avons pu noter que le développement de l'évaluation dans l'espace infranational suivait au départ le chemin de dépendance tracé par l'importation d'un instrument formaté au niveau central.

Si l'enquête auprès des collectivités territoriales a permis de confirmer certaines hypothèses amorcées au début de la recherche (installation de services en charge d'évaluation, externalisation de la réalisation des évaluations à des tiers, place prégnante des consultants notamment), elle a également permis d'envisager, sous un angle complémentaire, le développement d'une pratique évaluative en éclairant les écosystèmes qui la favorisent.

De plus, en explorant la circulation de l'évaluation dans une collectivité territoriale, nous avons montré que l'instrument peut être l'enjeu des aléas, des contraintes internes qui le font entrer dans un jeu bureaucratique et surtout politique.

Si une organisation et une certaine forme de routinisation se sont mises en place, c'est la banalisation de l'évaluation dans une configuration relativement gestionnaire qui peut être mise en évidence : l'évaluation devient surtout un instrument de gestion publique.

D'ailleurs, sa visibilité est traversée par des logiques plus politiques qui sont susceptibles de remettre en cause l'instrument.

Nous assistons alors à une faible institutionnalisation de la pratique qui se voit fortement tancée par les jeux d'acteurs et la montée en puissance d'autres formes de production de savoir sur les politiques publiques.

Le mouvement de circulation n'est donc pas aussi linéaire que cela et mérite d'être nuancé.

Au final, nous avons dans cette partie essayé de rendre compte des échanges qui se nouent entre les différents échelons, central et infranational, et de mettre à nu leurs ressorts.

Nous avons ainsi démontré que nous n'étions pas seulement en face d'un simple mouvement d'importation mais que l'inscription institutionnelle de l'évaluation dans l'espace infranational devait être comprise à la lumière de configurations spécifiques d'acteurs qui font vivre et évoluer l'instrument.

PARTIE II
UN MARCHÉ DU CONSEIL EN
EVALUATION

INTRODUCTION

L'« invention et l'adaptation de l'évaluation à des scènes territoriales étant posées, cette deuxième partie souhaite mettre l'accent sur les dynamiques marchandes de l'évaluation dans l'espace infranational, essentielles pour comprendre son durcissement.

Plus exactement, il s'agit pour notre recherche de prendre en compte le « marché de l'évaluation territoriale » qui donne corps à l'instrument évaluatif par le prisme des agents qui s'y engagent.

En effet, face aux besoins des élus et de l'administration, un espace du conseil en évaluation a progressivement émergé depuis les années 80. La dynamique de l'offre a donc répondu à la demande naissante (et grandissante) des collectivités territoriales.

Des structures de conseil ont pu dès lors s'attribuer un segment commercial, l'évaluation territoriale, en jouant sur leur position initiale de « professionnels de l'expertise »⁵⁰⁶.

Il s'agit donc dans cette partie de dresser l'économie de ce secteur du conseil au secteur public. Plus exactement, nous dégagerons les traits saillants d'un marché qui se trouve être une conséquence du travail politique des acteurs de l'action publique locale⁵⁰⁷.

Il nous paraît nécessaire de revenir sur l'historique et la structuration actuelle du marché, en portant un regard fouillé sur ces acteurs intermédiaires de l'action publique⁵⁰⁸ qui circulent au

⁵⁰⁶ Trépos (J.-Y.), *Sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, 1996.

⁵⁰⁷ Bernard Jullien et Andy Smith ont ainsi pu démontrer que le travail politique constituait une des causes de l'industrie viticole. Se reporter notamment à : Jullien (B.), Smith (A.) « L'Union européenne et la régulation des industries : vers une sociologie politique de l'économie », *Politique européenne*, « Les approches sociologiques de l'intégration européenne. Perspectives critiques », n°25, printemps 2008, p. 137-159.

⁵⁰⁸ Nay (O.), Smith (A.) « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », in Nay (O.), Smith (A.), (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, p. 1-21.

sein des espaces politico-administratifs locaux⁵⁰⁹ (Chapitre 3). Qui sont ces acteurs ? Comment travaillent-ils le marché de l'évaluation infranationale ?

Puis, nous opérerons un zoom sur le cas du cabinet A, au sein duquel nous avons effectué une observation participante, afin de déceler au concret les stratégies d'une entreprise de conseil qui se positionne dans ce secteur d'activité (Chapitre 4).

⁵⁰⁹ Il est possible d'envisager les entreprises de conseil en tant que « courtiers » d'action publique qui « relie différents univers institutionnels enchâssés dans l'espace politique, aux niveaux local, national ou européen », *ibid.*, p. 6.

CHAPITRE 3

CARTOGRAPHIE DES AGENTS ET STRATEGIES MARCHANDES

«L'évaluation n'est pas seulement une idée, c'est aussi une véritable industrie ».

Reinhard Angelmar, « L'évaluation : un outil d'apprentissage ? », Politique et Management Public, 1984, vol. 2, n°2, p. 115.

Qualifié parfois d'« arbre banian de la mondialisation »⁵¹⁰, le secteur du conseil a déjà fait l'objet de quelques recherches en sciences sociales. En France, des auteurs se sont ainsi intéressés aux marchés du conseil et à leurs variables explicatives en menant des études sur le conseil aux entreprises⁵¹¹, aussi bien dans les domaines des systèmes d'information (SSII)⁵¹², du droit⁵¹³, de l'audit⁵¹⁴ ou encore de la sécurité⁵¹⁵.

⁵¹⁰ Djelic, (M.-L.), « L'arbre banian de la mondialisation. Note de recherche : McKinsey et l'ascension de l'industrie du conseil », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°51, 2004, p. 107-113.

⁵¹¹ Romano (J.), *La modernisation des PME. L'expert, le patron et le politique*, Paris, PUF, 1995.

⁵¹² Berrebi-Hoffmann (I.), « Les consultants et informaticiens, un modèle d'encadrement de professionnels à l'échelle industrielle ? », *Revue Française de Gestion*, vol. 32, 2006, p. 157-176. Voir également : Thine (S.), « Pierre Bourdieu : éléments d'une analyse du champ du conseil », *Revue française de gestion*, vol. 32, 2006, p. 35-44.

⁵¹³ Dezalay (Y.), « Multinationales de l'expertise et "dépérissement de l'Etat" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°96-97, 1993, p. 3-20 ; Karpik (L.), *Les avocats entre l'État, le marché et le public, 1274-1994*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Sciences Humaines », 1995.

⁵¹⁴ Ramirez (C.), « Du commissariat aux comptes à l'audit. Les big 4 et la profession comptable depuis 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°146-147, 2003, p. 62-79.

⁵¹⁵ Buffat (J.-P.), Le Goff (T.), « Quand les maires s'en remettent aux experts. Une analyse des liens entre les cabinets de conseil en sécurité et les maires », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°50, 2002.

D'autres travaux (menés principalement dans les pays anglophones) se sont, pour leur part, penchés sur la place du consulting auprès des Etats dans la réforme de leur administration et le marché ainsi généré. Les travaux de Denis Saint-Martin⁵¹⁶, en popularisant la notion de « consultocratie »⁵¹⁷, ont mis en évidence la montée en puissance des firmes de conseil sur la scène publique⁵¹⁸.

Ainsi, suite à l'émergence du « nouveau managerialisme » dans les années 1980, les gouvernants ont accru leur recours aux services des consultants dans la réforme de l'Etat. Certains auteurs ont pu démontrer que le développement de la nouvelle gestion publique avait produit un besoin croissant d'expertise en management, permettant aux cabinets de conseil d'investir l'Etat et de devenir des acteurs influents dans la modernisation de l'administration. En parallèle, d'autres analyses ont mis en lumière le « culte » des consultants dans l'administration⁵¹⁹ ou la constitution d'une nouvelle « nomenklatura »⁵²⁰.

Le positionnement des cabinets sur ce marché du conseil aux organisations publiques a également pu être lié au « scandale *Enron* »⁵²¹, qui a fortement discrédité ces acteurs auprès des milieux de l'entreprise privée⁵²².

⁵¹⁶ Saint-Martin (D.), « Les consultants et la réforme managérialiste de l'État en France et en Grande-Bretagne: vers l'émergence d'une « consultocratie » ? », *Revue canadienne de science politique*, vol. 32, n°1, mars 1999, p. 41-74.

⁵¹⁷ Hood (C.) et Jackson (M.), *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth, 1991, p. 224.

⁵¹⁸ Denis Saint-Martin explique qu'outre-manche, la présence des consultants au sein du gouvernement a connu une telle poussée depuis Thatcher et Blair que certains parlent de « consultocratie » pour décrire leur influence grandissante dans l'administration publique. En France, cependant, la Haute fonction publique, issue majoritairement de l'ENA (l'« énarchie »), a longtemps eu pour effet de freiner un tel développement. Voir : Saint-Martin (D.), « Enarchie contre consultocratie : les consultants et la réforme administrative en France depuis les années 1980 », *Entreprises et histoire*, n°25, 2000, p. 82-92.

⁵¹⁹ Smith (T.), « Post-Modern Politics and the Case for Constitutional Renewal », *Political Quarterly*, vol. 65, n°2, 1994, p. 130.

⁵²⁰ Smith (T.), Young (A.), *The Fixers: Crisis Management in British Politics*, Aldershot, Dartmouth, 1996, p. 137.

⁵²¹ Pour une information détaillée de l'effondrement de cette entreprise américaine dont les mauvais résultats avaient été falsifiés par le cabinet de conseil Arthur Andersen en charge de l'expertise comptable : Coffee (J.C.), « Understanding Enron : “It's About the Gatekeepers, Stupid” », *The Business Lawyer*, n°57, août 2002, p. 1403-1420. Pour sa part, Demis F. Thomson remarque que : « c'est parce que les bénéfices d'Arthur Andersen, au titre

Par ailleurs, l'éclatement de la « bulle Internet » ou crise « dot.com » au début des années 2000 les a contraints à diversifier leur portefeuille de compétence face à un tassement des commandes.

Pour pallier ces difficultés, une des solutions a donc été d'élargir les potentiels clients et donc d'entrevoir de nouveaux marchés. Les clients privés n'étant plus assez rémunérateurs et en manque de confiance face à ces acteurs du « consulting »⁵²³. L'investissement auprès des organisations publiques (aussi bien internationale, nationale que locale) a rapidement été mis en œuvre.

Comme le révèle Denis Saint-Martin⁵²⁴, alors qu'elle était à peu près nulle il y a une vingtaine d'années, la part du secteur public représente désormais près de 20% du marché du consulting en Europe, évalué autour de 60 milliards d'euros. Pourtant, bien que croissante, la part de l'administration dans le marché du consulting en France est plus modeste, autour de 8%, comparée à 30% pour le Royaume-Uni⁵²⁵.

Dans le prolongement de ces travaux qui démontrent le caractère presque « paraétatique »⁵²⁶ de ce secteur, nous apporterons, dans ce chapitre, une contribution à l'identification de ces

du conseil, dépendaient d'Enron dans une large mesure » que « ses consultants avaient de bonnes raisons pour ne pas regarder de trop près les douteuses pratiques comptables de l'entreprise » in Thompson (D.), « À la recherche d'une responsabilité du contrôle », *Revue française de science politique*, n°58, 2008, p. 933-951.

⁵²² Sauviat (C.), « Deux professions dans la tourmente. L'audit et l'analyse financière », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol.146-147, n°1-2, 2003, p. 21-41.

⁵²³ L'emploi de cet anglicisme davantage utilisée par les commanditaires publics marque également une certaine défiance par rapport à ce milieu.

⁵²⁴ Saint-Martin (D.), art.cit.

⁵²⁵ Selon le dernier rapport d'activités du Syntec, la part de l'administration en tant que cliente de conseil en management ne ferait que d'augmenter : SYNTEC Conseil en Management, Le Marché du Conseil en Management en France, Etude 2008-2009.

⁵²⁶ Notamment via la socialisation que peut exercer le secteur public sur les cabinets de conseil : Saint-Martin (D.), art.cit.

acteurs sur le marché du conseil en évaluation territoriale, alors que la littérature reste assez évasive sur cet aspect⁵²⁷.

À la suite des travaux de Marc Granovetter⁵²⁸, nous penserons le marché de l'évaluation comme « socialement encastré » et saisissons les « médiations marchandes »⁵²⁹ qui favorisent sa constitution.

Ainsi, dans notre cas d'espèce, nous avancerons l'idée que le développement des règles évaluatives ainsi que la mise en place de dispositifs au sein des collectivités territoriales (qui ont favorisé l'organisation d'un marché national de l'évaluation territoriale) peuvent être vus comme des formes de médiation marchande.

Il convient de mettre en exergue le fait que l'action publique a défini en grande partie l'étendue et la nature du mandat assigné aux cabinets de conseil. Processus de décentralisation, transfert de pouvoir vers le local, enchevêtrement des niveaux de compétence, croissance des interventions publiques⁵³⁰, poids grandissant des collectivités locales, mouvement de rationalisation du secteur public ont, de manière cumulative, suscité une demande d'évaluation au sein de l'administration et par voie de fait contribué à la constitution d'un vivier d'« experts » de l'évaluation territoriale dans lequel elle peut puiser⁵³¹.

En résumé, la formation de ce marché⁵³² semble fortement dépendre de l'ouverture politique du système et de l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de l'appareil d'Etat⁵³³.

⁵²⁷ Par exemple : Toulemonde (J.), Leeuw (F.L.), Brouwers, (A.), « Evaluation Activities in Europe : A Quick Scan of the Market in 1998 », *Evaluation*, vol. 5, n°4, 1999, p. 487-496. L'analyse menée par ces auteurs reste très succincte. En ne portant que sur une vingtaine de structure, elle génère peu de données utilisables.

⁵²⁸ Granovetter (M.), *Le marché autrement*, Paris, Desclée de Brouwer, 2000.

⁵²⁹ Cochoy (F.), *Une histoire du marketing. Discipliner l'économie de marché*, Paris, La Découverte, 1999.

⁵³⁰ Rueschemeyer (D.), Skocpol (T.), *States, Social Knowledge, and the origins of modern social Policies*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

⁵³¹ Duclos (D.), « La science absorbée par la commande administrative », in Theys (J.), (B.) Kalaora, (dir.), *La Terre outragée. Les experts sont formels*, Paris, Éditions Autrement, 1992, p. 170-187.

⁵³² Pierre Bourdieu a pu montrer également le rôle de l'Etat (« L'Etat et la construction du marché ») in Bourdieu (P.), *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Editions du Seuil, 2000, p. 113-150.

⁵³³ Pour une approche théorique du concept de marché et son application au politique, nous renvoyons aux travaux de Pierre François : François (P.) « Le marché et le politique. Le rôle de l'action publique dans le

Ce troisième chapitre propose donc une analyse sociographique de la structuration du marché qui dépend pour partie de l'action de l'Etat, comme nous le rappelle Peter Hall « Markets are themselves institutions (...) depending of a network of social institutions, often generated and sustained by State action »⁵³⁴.

Nous montrerons dans ce développement que les intérêts du secteur du conseil pour les organisations publiques sont également à l'origine de la vitalité de cet espace marchand.

De ce fait, nous avancerons l'hypothèse que le marché de l'évaluation n'est pas seulement le résultat d'une réponse privée à une demande publique. Au contraire, il peut exister et se trouve entretenu par l'offre de conseil qui suscite chez les commanditaires d'évaluation une certaine forme de dépendance. Cette précision tend alors à limiter une approche unilatérale selon laquelle « une demande engendre une offre » qui revêt des aspects quelque peu réducteurs. En effet, il apparaît que certains cabinets, pionniers en matière évaluative, ont trouvé les ressources nécessaires (réseaux? innovations méthodologiques?) pour susciter une demande de certaines collectivités. Cette situation contredirait alors certains auteurs pour qui une situation d'expertise est seulement « la rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé »⁵³⁵.

L'analyse proposée permettra de dresser la carte des positions des différents cabinets qui officient en évaluation des politiques publiques (Section 1). La photographie diachronique et synchronique dans ce développement nous sera utile pour comprendre ce que font ces acteurs et quelles sont leurs capacités d'influence sur les politiques publiques. Nous verrons que l'hétérogénéité du marché qui s'apparente à bien des égards à un « archipel » trouve une traduction dans la façon dont l'évaluation est envisagée par les cabinets de conseil (Section 2).

développement du monde de la musique ancienne », *Revue française de science politique*, vol. 57, n°5, 2007, p. 629-649 et à son ouvrage : François (P.), *Sociologie des marchés*, Paris, Armand Colin, Collection U, 2008.

⁵³⁴ Hall (P.A.), *Governing the Economy*, Cambridge, Polity Press, 1986, p. 282.

⁵³⁵ Restier-Melleray (C.), art.cit., p. 549.

Préliminaires méthodologiques : Les ficelles utilisées⁵³⁶ pour traquer les agents du marché

Repérer les acteurs privés œuvrant en évaluation des politiques publiques constitue une entreprise difficile du fait du caractère récent et mouvant de leurs activités, de l'hétérogénéité et de l'éparpillement des prestataires. Cet ensemble vaste n'étant pas une chose bien « délimitée et délimitable » pour reprendre Luc Boltanski quand il interroge la catégorie des cadres⁵³⁷, il nous a fallu prendre du recul et user de finesse dans la localisation des acteurs.

Le « label évaluatif » recouvrant une pluralité de sens (sur lesquels nous avons déjà pu revenir en introduction de notre travail), nous avons choisi de traquer les acteurs privés de l'évaluation en combinant plusieurs modalités de recherche. En multipliant les prises directes et indirectes sur ces acteurs, nous avons alors essayé de contourner les difficultés liées à l'opacité qui entoure ces nouveaux acteurs de l'action publique dont le fonds de commerce apparaît bien souvent comme une « boîte noire » peu facile d'accès et difficilement observable.

Tout d'abord, nous sommes partis en quête de cette population en opérant un dépouillement des appels d'offres passés depuis le début des années 1990 lors des évaluations des Contrats de Plan Etat Région (CPER), des fonds structurels européens (Leader, Urban, ...) et des contrats de ville. La centralisation des données par la Délégation Interministérielle à l'Attractivité et à la Compétitivité des Territoires (DIACT) redevenue DATAR fin 2009, et par la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) nous a fortement facilité la tâche. Cette porte d'entrée par le caractère obligatoire de l'exercice paraissait, à bien des égards, la plus pertinente, afin d'avoir un premier jet des prestataires d'évaluation.

Ce premier travail sur archives étant accompli, nous avons porté un regard approfondi sur les appels d'offres conclus par notre cas d'espèce du précédent chapitre, le conseil régional de Lorraine, auprès duquel nous avons enquêté, afin de trouver les cabinets qui y intervenaient en dehors de ces procédures rendues obligatoires par le législateur.

L'exploration a ensuite été complétée par une recherche des prestataires dans des annuaires des professionnels de l'action publique territoriale. Plusieurs documents ont été inspectés. L'annuaire des évaluateurs de politiques publiques de 1989 a permis de donner de la profondeur historique à notre repérage. Complété par les annuaires de l'ACAD (Association des Consultants en Aménagement et Développement des territoires) et d'Entreprise Territoire et Développement (ETD) ainsi que par la base de données des adhérents de la Société Française de l'Evaluation (SFE), la recherche a pu bénéficier d'une identification multiple et croisée des prestataires. Les annuaires professionnels ont été confrontés au registre du SYNTEC management, qui regroupe les

⁵³⁶ L'expression est empruntée à Howard Becker pour qui les ficelles visent d'abord à « se libérer des modes de pensée routiniers et confortables que la vie universitaire favorise et soutient » in Becker (H. S.), *Les ficelles du métier*, Paris, La Découverte, 2002, p. 29.

⁵³⁷ Boltanski (L.), *op.cit.*

2/3 des cabinets de conseil en management présents sur le territoire français.

Nous avons affiné cette sélection en repérant lors d'événements et autres manifestations professionnelles (qui se sont déroulées sur la période 2002-2008), la présence et/ou l'intervention des structures de conseil. Les colloques et journées d'étude de la SFE, de l'association Finances - gestion - évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE-CT) ainsi que les Entretiens Territoriaux de Strasbourg (ETS) sont à cet égard des terrains précieux d'observation grâce à la température qu'ils permettent de prendre sur les préoccupations conjoncturelles des décideurs et administratifs locaux. Pour ces différentes manifestations, nous avons donc analysé les listings de présence des participants pour y identifier les cabinets de conseil.

Ce premier inventaire des structures a été ensuite poli par la collecte d'informations sur les sites Internet des cabinets de conseil ; ressources technologiques qui constituent des ensembles rhétoriques de mises en scène de l'offre de services, notamment en évaluation. L'équipement qu'ils constituent nous a permis de rassembler des informations pertinentes en vue de la caractérisation des cabinets. Pour reprendre les tenants de la sociologie des sciences, ces acteurs « non-humains » sont très efficaces car ils favorisent une entrée par les présentations de soi des cabinets, qui semblent donner dès lors sens à leur action.

Cet effort de débroussaillage étant opéré, nous avons conduit une quarantaine d'entretiens avec des consultants des structures préalablement identifiées, dans le but notamment de saisir l'importance de l'évaluation pour leur entreprise de conseil ainsi que de mettre en exergue leur vision du marché. Nous avons collecté autant que faire ce peu lors de ces entretiens, des plaquettes d'informations et autres ressources primaires (communications, dossiers de presse, ...) sur l'offre de prestations mise à disposition des pouvoirs publics.

Au final, ce sont des faisceaux concordants d'indices qui nous ont permis de dessiner les contours de cette « nébuleuse » d'acteurs gravitant sur la scène évaluative. Nous n'avons donc pas pris le parti de définir ce qu'est l'évaluation pour repérer les acteurs mais plutôt inverser le raisonnement en veillant d'abord à repérer les acteurs qui la pratiquent. En suivant cette logique, nous avons à chaque fois que cela était possible, vérifié que la structure avait au moins réalisé une évaluation et qu'elle n'entretenait pas seulement un discours sur l'évaluation.

Tableau 12: Préliminaires méthodologiques : Les ficelles utilisées pour traquer les agents du marché

SECTION 1 : UN MARCHÉ HÉTÉROGÈNE ET EN EXTENSION

L'univers du conseil est loin d'être homogène⁵³⁸. Avec des caractéristiques socio-économiques, des activités et des profils de consultants différents, les sociétés de consulting ne forment pas un ensemble harmonieux mais sont plutôt des « supermarchés », comme le remarque Odile Henry pour qualifier l'hétérogénéité des impétrants à cet espace mercantile⁵³⁹ qui semble, de fait, très difficile à circonscrire⁵⁴⁰.

Nous reviendrons dans cette première section sur l'encastrement de l'évaluation territoriale dans le secteur du conseil que certains auteurs ont déjà mis en évidence comme une « industrie du savoir »⁵⁴¹.

En France, les frontières du marché de l'évaluation territoriale demeurent encore assez floues en raison d'un marché nouveau et fragmenté, comme nous le fait remarquer ce consultant senior⁵⁴², responsable du secteur public au sein d'un grand cabinet anglo-saxon :

« Le marché de l'évaluation est très éclaté et bouge beaucoup. Les cabinets s'y engagent et s'en retirent, notamment parce que c'est un marché cyclique et que quand vous n'avez pas la taille critique, c'est difficile d'en vivre »⁵⁴³.

⁵³⁸ D'ailleurs nous dit Valérie Boussard « Si à l'aube du XXe siècle, le marché du conseil est dominé par quelques très grosses sociétés multinationales, cette situation ne saurait rendre compte de la totalité de l'emploi dans ce secteur » in Boussard (V.), *Sociologie de la gestion. Les faiseurs de performance*, Paris, Editions Belin, 2008, p. 170.

⁵³⁹ Henry (O.), « La construction d'un monde à part. Processus de socialisation dans les grands cabinets de conseil », *Politix*, vol. 39, n°3, 1997, p. 155-177.

⁵⁴⁰ Henry (O.), « Un savoir en pratique. Les professionnels de l'expertise et du conseil », Thèse de doctorat de sociologie, EHESS, 1993.

⁵⁴¹ Kipping (M.), Engwall (L.), *Management Consulting: Emergence and Dynamics of a Knowledge Industry*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

⁵⁴² Au sein des entreprises de conseil, une hiérarchie est établie entre consultant junior (moins de deux ans d'expériences), consultant (entre deux et cinq ans) et consultants seniors (plus de cinq ans). Chez les grands cabinets de conseil, on parle même de consultant associé ou « partner » pour qualifier ces derniers.

⁵⁴³ Extraits d'entretien avec un directeur de mission, responsable de l'évaluation au sein d'un big four, Neuilly-sur-Seine, 27 juillet 2006.

C'est également un marché de plus en plus concurrentiel, voire saturé, ce qui désole ce consultant senior présent sur le créneau depuis les prémices de l'évaluation en France:

« C'est un marché de plus en plus concurrentiel... c'est bien dommage. Je pense qu'un consultant ne doit pas se plaindre qu'il y ait de la concurrence parce que ça veut dire qu'il y a un marché et que donc qu'il y a une demande. Après c'est certain, il y a des choses que l'on faisait il y a 10 ans « Bonjour c'est nous ». Aujourd'hui, c'est fou, je viens d'emporter une mission pour une région, on était huit candidats auditionnés... il y en avait donc au moins 20 avant...C'est donc un marché qui est devenu très concurrentiel et c'est difficile de repérer le truc qui marche à tous les coups parce que ça dépend du client »⁵⁴⁴.

Dans cette section, nous dressons une typologie des cabinets intervenant dans le champ de l'évaluation des politiques publiques au niveau territorial : Quelles sont les caractéristiques (historiques, économiques, ...) de ces marchands d'évaluation ? Où se situent les principaux foyers de production de l'évaluation ?

Après avoir montré le caractère pionnier de la recherche académique dans le défrichage du marché (Paragraphe 1), nous partons sur les traces de ces producteurs d'évaluation où se côtoient « escrocs de l'évaluation », « technocrates de l'évaluation » ou encore « ayatollahs »⁵⁴⁵, afin d'en dresser les traits saillants (Paragraphe 2).

1. Un marché initialement défriché par la recherche académique

L'évaluation des politiques publiques a été au cœur de l'activité de certains laboratoires qui ont permis d'en poser certaines bases. Néanmoins, des réserves sont apparues très vite quant à l'intervention de la recherche académique de participer à ce type d'opération. Ce sont ces réticences et ces traditions académiques qui expliquent que, contrairement au cas américain ou

⁵⁴⁴ Extrait d'entretien avec un directeur associé d'un cabinet en politiques publiques, Paris, 29 juin 2006.

⁵⁴⁵ Terminologies extraites de propos d'entretien avec des consultants.

britannique par exemple, l'évaluation reste un objet largement méconnu de nos sciences sociales⁵⁴⁶.

1.1. Du rôle de quelques entrepreneurs moraux de l'évaluation

La formation des liens entre les sciences sociales et l'administration en France dans la seconde moitié du XXe siècle⁵⁴⁷ apporte une information éclairante sur la genèse du marché de l'évaluation territoriale des politiques publiques.

Des recherches ont récemment qualifié de « sciences du gouvernement »⁵⁴⁸ les savoirs universitaires investis par les autorités publiques, afin de donner davantage de scientificité (et par conséquent d'autorité) aux pratiques politico-administratives.

Cette problématique de l'enrôlement des savoirs académiques, héritée notamment de la notion de savoirs/pouvoirs chez Michel Foucault⁵⁴⁹ ou bien de la double herméneutique théorisée par Anthony Giddens⁵⁵⁰, connaît un prolongement, une trace historique dans le domaine de l'évaluation de l'action publique, tant il apparaît que « l'expertise publique a déchiffré l'évaluation avant de laisser la place à d'autres acteurs »⁵⁵¹.

Ainsi, suite à l'apparition de l'évaluation dans le champ politico-administratif, certains laboratoires de recherche se positionnent sur ce créneau en développant des méthodologies

⁵⁴⁶ Barbier (J.-C.), Matyjasik (N.), « Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines », *Revue française de socio-économie*, n° 5, 2010, p. 123-140.

⁵⁴⁷ Sur le sujet, voir notamment l'analyse de Philippe Bezes sur le rôle du CESMAP dans la diffusion de la gestion publique en France : Bezes (P.), « L'État et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France », in Lacasse (F.), Verrier (P.-É.), (dir.), *Trente ans de réforme de l'État*, Paris, Dunod, 2005, p. 9-40.

⁵⁴⁸ Ihl (O.), Kaluszynski (M.), Pollet (G.), (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003 ; Ihl (O.), (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, PUG, 2006.

⁵⁴⁹ Foucault (M.), *Histoire de la Sexualité T.III: le souci de soi*, Paris, Garnier-Flammarion, 1984.

⁵⁵⁰ Giddens (A.), *New Rules of Sociological Method: a Positive Critique of interpretative Sociologies*, London, Hutchinson, 1976.

⁵⁵¹ Extrait d'entretien avec un directeur de mission au sein d'une coopérative de conseil en politique de la ville, Paris, 15 novembre 2006.

évaluatives et en se présentant comme des prestataires potentiels auprès des services de l'Etat et des collectivités territoriales.

D'ailleurs, ce phénomène a déjà pu être mis en évidence par Anne-Cécile Douillet au sujet de « l'économie territoriale », discipline universitaire qui n'a pu apparaître que dans le contexte d'une mutation de l'action publique territorialisée : « notre hypothèse est que dans les analyses de sciences sociales portant sur "le local", la frontière entre le constat scientifique et la démarche "militante" est relativement floue »⁵⁵².

En l'espèce, on retrouve ce phénomène avec le cas du laboratoire CEOPS (Conception d'Evaluation pour les Organisations et les Politiques publiqueS), créé à Lyon en 1988 par le Ministère de l'équipement.

Ce laboratoire de l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat (ENTPE) a réuni une petite dizaine de chercheurs (essentiellement des politistes et des sociologues)⁵⁵³ sous la direction d'Eric Monnier jusqu'en 1994.

Le centre a notamment été à l'origine du programme MEANS⁵⁵⁴ de la Commission européenne qui débouche sur un guide en six volumes dont l'objectif est d'améliorer et de promouvoir les méthodes d'évaluation⁵⁵⁵ :

« Cet ouvrage constitue un guide méthodologique original qui fournit des solutions à des problèmes techniques et organisationnels liés à l'évaluation, auxquels la littérature existante apporte peu de solutions »⁵⁵⁶.

Puis, progressivement, l'équipe de recherche glisse vers une équipe d'experts qui forgent les méthodologies de la Commission européenne en matière de grands programmes territorialisés

⁵⁵² Douillet (A-C.), « Les sciences sociales entre analyse et accompagnement de la territorialisation de l'action publique », in Ihl (O.), (dir.), *op.cit.* p. 134.

⁵⁵³ On peut notamment noter la présence de Vincent Spenlehauer et de Philippe Warin qui menaient à cette époque des travaux doctoraux sur l'évaluation respectivement sur l'importation de l'évaluation en France et sur les usagers dans les procédures d'évaluation.

⁵⁵⁴ Méthodes d'Evaluation des Actions de Nature Structurelle qui ont été initiées par la Direction Générale XVI (politique régionale et cohésion).

⁵⁵⁵ Nous verrons un peu plus loin dans notre travail de recherche que ce guide a eu une influence non négligeable dans l'acculturation des consultants à l'évaluation.

⁵⁵⁶ Site Internet de la Direction générale de la Politique régionale de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm, consulté le 10 juillet 2009.

notamment. La bascule vers le conseil intervient définitivement en 1994 quand Jacques Toulemonde décide avec Eric Monnier de créer un cabinet de conseil et de « reconvertir » à des fins privées l'expertise développée au sein de leur laboratoire⁵⁵⁷.

Ce choix s'explique notamment par la nécessité, pour eux, de ne plus faire de la recherche, mais de directement rentrer dans l'opérationnel, principale attente des commanditaires :

« Cela est venu aussi d'un constat, d'une frustration mutuelle entre mes financeurs et moi-même. En tant que chercheur, je faisais des travaux de recherche finalisée et je me suis rendu compte que les ministères qui finançaient attendaient autre chose que de la recherche. Nous, on leur faisait de la recherche et eux voulaient de l'évaluation. Il y avait une insatisfaction mutuelle. Nous, ce n'était pas satisfaisant car l'évaluation ne donne pas lieu à publication...Pour un chercheur, c'est très frustrant, cela n'a aucun intérêt académique. Pour un ministère c'est frustrant quand on attend des réponses concrètes à des questions »⁵⁵⁸.

Le laboratoire devient alors un cabinet de conseil, le Centre Européen d'Expertise en Evaluation (C3E). Grâce à son appellation, il garde une consonance scientifique qui favorise une certaine ambiguïté vis-à-vis du monde de la recherche.

⁵⁵⁷ Cette reconversion semble pouvoir également être lue comme une « porte de sortie » pour Eric Monnier qui se voit de plus en plus contesté au sein de l'ENTPE (une pétition demandant sa démission circule) en raison de sa position trop « surplombante » par rapport avec l'évaluation et sa volonté de ne pas en réaliser.

⁵⁵⁸ Extrait d'entretien avec le directeur de ce cabinet, Paris, 14 novembre 2006.

D'un centre de recherche au secteur du conseil

Genèse d'une équipe de pionniers en Evaluation et en Conception des politiques

EUREVAL occupe une place unique dans le paysage français en raison de l'importance et de l'ancienneté de sa contribution au développement de l'évaluation des politiques publiques, dans la continuité de l'expérience des deux fondateurs qui avaient participé, il y a 20 ans, à la création du premier centre de recherche pluridisciplinaire en évaluation de politiques en France.

Conduire de la recherche-développement à titre privé

À la fin des années 80, autrement dit une décennie avant les premières initiatives gouvernementales, Eric Monnier se passionne pour l'évaluation des politiques publiques en raison de sa double culture d'ingénieur devenu sociologue. En effet, l'évaluation peut être définie comme un domaine de sciences sociales appliquées. Il publie le premier livre en langue française proposant une démarche innovante pour l'époque : « l'évaluation pluraliste ».

Le Ministère de l'Équipement lui propose alors de fonder, au sein de l'École Nationale des Travaux Publics, le premier Centre de recherche dédié à ce domaine en France. Jacques Toulemonde après une carrière opérationnelle dans le domaine de l'aménagement du territoire rejoint le projet, fort de l'expérience qu'il a acquise dans l'unité d'évaluation de la Direction Générale de la Recherche de la Commission européenne. En 1990, le Premier Ministre décide de mettre en place un dispositif interministériel ambitieux dont un Conseil Scientifique de l'Évaluation constitué de hauts fonctionnaires et d'universitaires (dont E. Monnier). Le Centre de recherche, porté par cette dynamique, se renforce rapidement pour réunir une vingtaine de chercheurs et de doctorants.

Au fil des ans, les responsables de l'évaluation des Fonds structurels européens s'appuient de plus en plus sur le Centre au point que celui-ci acquiert une reconnaissance internationale significative. C'est ainsi que nous participons à la fondation de la Société Européenne d'Évaluation (EES) avec notamment la Cour des Comptes des Pays-Bas en 1994 puis cinq ans plus tard à la société française de l'évaluation (SFE). Eric Monnier et Jacques Toulemonde imaginent, à cette époque, un programme ambitieux de développement des Méthodes d'Évaluation des Actions de Nature Structurelle (MEANS). Désireux de s'impliquer toujours davantage au plan professionnel, ils décident alors, avec le soutien du Ministère de l'Équipement, de créer une société privée pour pouvoir assister la Commission européenne dans le développement de ses méthodes. C'est ainsi que naît, à Lyon, le Centre Européen d'Expertise en Évaluation (C3E) lauréat d'un appel d'offre pour la mise en œuvre d'un programme de 3 ans doté de presque un million d'Euros par an. L'équipe est alors constituée d'une dizaine de salariés de 7 nationalités différentes et de plus de cinq disciplines (économistes, politologues, sociologues, géographe, urbaniste...).

Source : Site internet du cabinet Eureval: <http://www.eureval.fr/>, consulté le 10 juillet 2009.

Tableau 13 : D'un centre de recherche au secteur du conseil

D'autres centres de recherches spécialisés sur des domaines de politiques publiques (principalement en politiques urbaines et en aménagement du territoire) ou plus généralement dans le champ émergent de l'analyse des politiques publiques⁵⁵⁹ (notamment le CERAT - Centre de recherche sur le politique, l'administration et le territoire⁵⁶⁰ - à Grenoble) vont également s'intéresser à l'évaluation en tant que prestataires de service pour ensuite s'en détourner⁵⁶¹.

En ce sens, le CERAT a été un des premiers centres de recherche en France à mener des travaux à visée évaluative dans le cadre de l'Observatoire des politiques culturelles⁵⁶². Il fut aussi à l'origine d'une réflexion sur l'évaluation qui a permis d'intégrer des concepts explicitement tirés de la science politique⁵⁶³.

Du côté de la sociologie, on peut citer le rôle pionnier du LARES, Laboratoire de Recherche en Sciences Humaines, qui s'affirme par exemple à l'occasion du suivi et de l'évaluation de la première expérience en France, conduite à Rennes, d'un revenu minimum garanti pour les

⁵⁵⁹ Les liens entre évaluation et analyse des politiques publiques sont très fins comme nous avons pu le démontrer en introduction. Pour un éclairage plus détaillé, se reporter notamment aux travaux de Wildavsky (A.), Lynn (N.), *Public Administration: The State of the Discipline*, Chatham House Publishers, 1990.

⁵⁶⁰ Douillet (A.-C.), Zuanon (J.-P.), *Quarante ans de recherche en sciences sociales, Regards sur le CERAT*, Grenoble, PUG, Hors Série Coll. « Symposium », 2004.

⁵⁶¹ Le répertoire des évaluateurs des politiques publiques de janvier 1990 élaboré par le Plan Urbain recense plus d'une quarantaine de centres de recherche susceptibles de mener des évaluations et/ou ayant une première expérience sur le sujet : *Répertoire des évaluateurs des politiques publiques*, Paris, Ministère de l'Équipement, Plan urbain, 1990.

⁵⁶² Pour des exemples d'évaluations réalisées : Perret (J.), Marrey (J.-C.), Vicart (J.-L.) et alii., *Évaluation de la politique culturelle de la ville de Saint-Jean-de-Braye. Théâtre, musique, lecture publique, actions culturelles en direction des jeunes*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, 1993 ; Olles (C.), Smith (A.), Faure (A.), *Évaluation des contrats de développement en milieu rural en Rhône-Alpes*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, 1993.

⁵⁶³ « Recherche et évaluation dans les politiques culturelles », Actes du séminaire, Grenoble, 13-14 juin 1989. - Grenoble : Plan urbain/ Observatoire des Politiques culturelles, 1989.

démunis, qui deviendra le Revenu Minimum d'Insertion (RMI)⁵⁶⁴. Son implication dans le cadre de l'évaluation de la politique de la ville peut également être soulignée⁵⁶⁵.

Il convient de noter qu'à la fin des années 1980, le Ministère de l'équipement organise un cycle de séminaire destiné à constituer un milieu de chercheurs et de commanditaires d'évaluation ayant des références communes. Ce cycle, conçu de façon que chacune de ses sessions soit animée par un groupe de recherche ayant particulièrement travaillé les questions d'évaluation, se réunira à plusieurs reprises avant l'effondrement des crédits de recherche du Ministère qui le contraint à un abandon de la thématique évaluative⁵⁶⁶.

1.2. De la participation à l'évaluation à une forme d'ignorance

Malgré ces travaux pionniers, il existe pourtant une relative résistance du monde universitaire à l'égard des activités évaluatives qui trouve son origine dans la volonté des sciences sociales de garder une certaine forme d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique.

La position de conseiller du prince et/ou de prestataire de services est récusée au profit d'une forme de « neutralité axiologique » car à l'inverse du chargé d'évaluation, le chercheur a l'initiative de ses questions, établit son calendrier et se garde de porter des jugements de valeur ; en ce sens l'évaluation « n'a jamais été reconnue comme une activité noble pour des chercheurs en sciences sociales »⁵⁶⁷. Jean Leca notait à cet égard que « l'évaluation n'étant pas considérée comme scientifique par l'Université et les chercheurs ne s'y investissant pas (...) la prise en charge de l'évaluation par les sciences sociales semble difficile »⁵⁶⁸.

⁵⁶⁴ Le site Internet du LARES, <http://www.sites.univ-rennes2.fr/las/lares/>, consulté le 20 juillet 2010, retrace l'itinéraire de recherche de ce laboratoire.

⁵⁶⁵ Bérard (Y.), « De la ville comme objet de recherche aux experts comme acteurs des politiques urbaines : le cas de l'agglomération rennais », *Droit et société*, n° 60, 2005, p. 411-426.

⁵⁶⁶ Sur le rôle de l'Etat dans l'organisation de la recherche en sciences sociales : Bezes (P.), Chauvière (M.), Chevallier (J.), Montricher (N. de), Ocqueteau (F.), (dir.), *L'Etat à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la Ve république*, Paris, La Découverte, 2005.

⁵⁶⁷ Perret (B.), *op.cit.*, p. 91.

⁵⁶⁸ Leca (J.), « Bilan de l'évaluation des politiques publiques en France », Sciences Po Formation, L'évaluation des politiques publiques : Méthodes, techniques, expériences, Compte rendu des séances des 15 et 16 juin 1994, Paris, IEP, non publié.

L'activité « à l'intérieur » de l'évaluation apparaît alors d'autant plus difficilement compatible avec une position au sein de l'Université ou d'un laboratoire de recherche qu'elle n'est pas reconnue dans l'évaluation de la recherche par les pairs.

Un Professeur des Universités nous confie à cet égard les réticences qu'il s'est vu opposer par les instances du Ministère de la recherche dans les années 1990, quand il a voulu lancer une réflexion sur le fait que l'évaluation était une discipline qu'il convenait d'autonomiser :

« La France est caractérisée par le carcan des disciplines tant pour les universitaires qu'au CNRS. La science politique n'a pas perçu le caractère transdisciplinaire de l'évaluation. Certains rétrécissent l'activité évaluative qui ne serait qu'une expertise comme une autre moins « bonne que l'expertise du politiste ! Les économistes font de l'évaluation sans le dire... »⁵⁶⁹.

L'absence de passerelles entre les activités de recherche et celles d'expertise, voire de consultance, est très bien illustrée par un politiste, directeur de recherche au CNRS qui se demande si l'on n'est pas condamné à « friser le hors-jeu de l'activité scientifique » quand on participe à des opérations d'évaluation⁵⁷⁰.

Pour sa part, Patrice Duran invoque « la culture de désintéressement » des chercheurs et le « scepticisme exagéré des politiques à l'égard de leur production » comme autant de freins à d'éventuelles collaborations⁵⁷¹.

⁵⁶⁹ Extrait d'entretien avec un Professeur en sciences économiques de l'Université de Rennes ayant de nombreuses expériences de participation institutionnelle à des dispositifs d'évaluation, 25 août 2008.

⁵⁷⁰ Plus exactement ce dernier nous dit : « On peut ainsi rappeler cette anecdote. En visite dans un laboratoire, un directeur scientifique de la Fondation Nationale des Sciences Politiques dit aux chercheurs qu'ils font trop d'expertises au vu du grand nombre de contrats de recherche passés avec des organismes publics nationaux ou avec la direction recherche de la Commission européenne. Quel pouvait être le reproche alors que les mêmes chercheurs publient de façon significative à partir de leurs travaux, certes de nature contractuelle, dans des revues de premier rang ? Je ne connais pas la réponse. Cet épisode pousse cependant à se demander si le fait de répondre à des programmes de recherche pour apporter des connaissances sur des questions sociales qui préoccupent l'action publique n'amène pas les chercheurs à friser le hors-jeu de l'activité scientifique. Dans ce cas, on comprendrait que les chercheurs qui s'approchent trop d'une activité de consultance prennent le risque d'être bannis » in Warin (P.), « *Une recherche publique dans le policy process : tactique et raison scientifique* », Les nouveaux acteurs politiques, communication au Colloque de la Société Québécoise de Science Politique, 8 et 9 mai 2008, Université de Montréal.

⁵⁷¹ Duran (P.), *op.cit.*

La querelle est d'autant plus importante que les activités d'évaluation (et plus généralement de consultance auprès d'organisations publiques ou privées) sont réputées, à tort ou à raison, financièrement rentables ; ce qui explique également pourquoi le chercheur qui s'y investit est réputé « perdre son âme »⁵⁷².

Par ailleurs, le faible investissement des centres de recherche dans l'évaluation peut être expliqué par la difficulté pour le monde universitaire de rentrer dans les « canons » des commandes des collectivités territoriales ou autres organisations publiques.

La capacité de réaction dans un temps court (alors que la recherche privilégie le travail long) ainsi que le caractère opérationnel des commandes qui exigent la production de recommandations utiles constituent des freins souvent évoqués comme des obstacles au positionnement du milieu universitaire, en dehors des économistes dont la compatibilité de leur position académique avec la position de conseiller est connue⁵⁷³.

Malgré ce constat, certains politistes ont insisté sur l'intérêt d'une implication académique croissante dans l'évaluation, soit parce que dictée par une nécessité empirique⁵⁷⁴ soit parce que fondée sur une dimension citoyenne⁵⁷⁵.

Le constat de relatif désintérêt mérite néanmoins quelques nuances.

En se penchant plus finement sur le sujet, il est possible d'apercevoir la « multipositionnalité »⁵⁷⁶ de quelques universitaires qui fondent leur reconnaissance

⁵⁷² Paradoxalement notons qu'une enquête réalisée par l'Association Française de Science Politique en 2009 montre que 20,1 % des répondants, soit 73 individus, avaient déjà effectués une prestation de conseil pour un cabinet de consulting in Monange (B.), *La science politique française. Pratiques et perceptions de la discipline. Résultat d'une enquête auprès des membres de l'AFSP*, août 2009, p.12.

⁵⁷³ Barbier (J.-C.), Matyjasik (N.), art.cit.

⁵⁷⁴ Faure (A.), Smith (A.), art.cit.

⁵⁷⁵ Gaxie (D.), Laborier (P.), 2003, art.cit.

⁵⁷⁶ Déjà analysée in Massardier (G.), « Les savants les plus demandés. Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire », *Politix*, n°36, 1996, p. 163-180.

académique sur ce champ d'intervention ou encore l'attitude de certains chercheurs qui offrent leur service en tant qu' « experts » aux cabinets de conseil⁵⁷⁷.

On pense notamment ici à un Professeur d'Université qui a collaboré avec un éditeur de logiciels informatiques à la conception d'une méthode de suivi-évaluation, SEVALPRO, pour objectif de fournir clefs en main aux collectivités territoriales un « pilotage optimisé de l'action publique ».

La nuance apportée vaut plus pour des individus isolés que pour un système dans son ensemble qui est en majeure partie en dehors du champ de l'évaluation.

Une exception de taille apparaît néanmoins actuellement dans le paysage scientifique français avec la toute récente Ecole d'Economie de Paris (EPP) qui intervient au niveau central et des administrations internationales.

Autour de l'économiste François Bourguignon, directeur d'études à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, elle organise même une véritable *armada* pour développer une pratique scientifique de l'évaluation qui promeut l'évaluation expérimentale aléatoire née dans le champ de la psychologie et de la sociologie aux États-Unis à la fin des années 1960⁵⁷⁸.

Au final, dans un contexte de demande croissante et d'abandon relatif de la sphère locale par les praticiens de la recherche, les structures de conseil ont investi le terrain évaluatif.

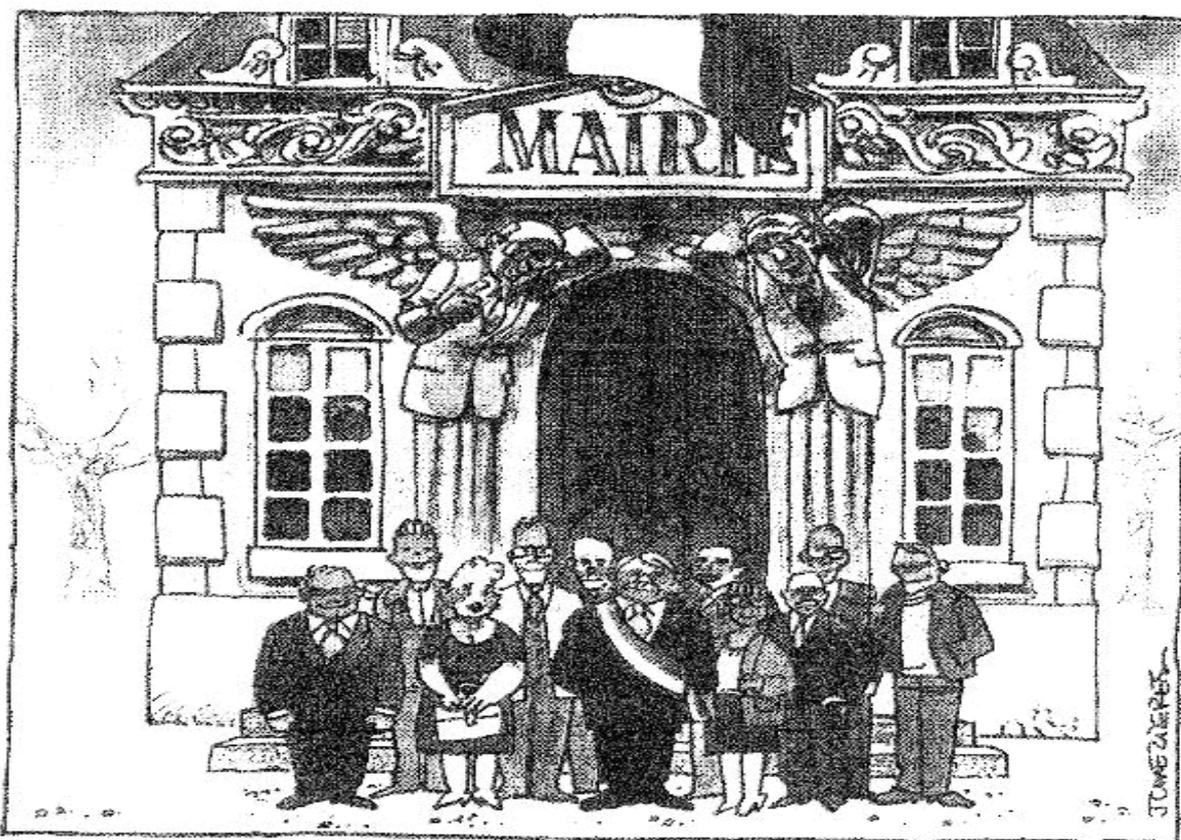
⁵⁷⁷ Il serait même assez séduisant d'avancer l'idée que la faiblesse des travaux de recherche (du moins en France) sur la thématique du consulting est en partie explicable par l'implication des chercheurs dans cette activité et l'ambiguïté que cela génère.

⁵⁷⁸ Cette école est aujourd'hui très médiatisée en raison des évaluations produites dans le cadre du Revenu Solidarité Active (RSA) et des expérimentations sociales mises en place par Martin Hirsch en 2009. Elle possède également ses promoteurs fortement ancrés dans l'espace scientifique de l'économie et quasiment tous issus de l'Ecole Normale Supérieure. On peut notamment citer Esther Duflot qui développe des travaux expérimentaux dans le cadre de l'aide au développement : Duflot (E.), Kremer (M.), « Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness » in Pitman (G.), Feinstein (O.), Ingram (G.), (dir.), *Evaluating Development Effectiveness*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2005, p. 205-232.

2. Un investissement du marché par des structures privées

Les structures de conseil ont investi le terrain évaluatif dans le prolongement des activités que certaines d'entre elles développaient auprès des entreprises et des collectivités territoriales depuis le milieu des années 1980⁵⁷⁹. Depuis cette date, on assiste à une montée en puissance de ces acteurs qui ont tissé de véritables offres de services à destination des pouvoirs publics, forts du vide laissé par le manque de capacité d'expertise interne dans les collectivités territoriales.

L'entrée des consultants dans les collectivités territoriales



Source : Dessin de Mézeries (J.-C.) accompagnant l'article de (F.) Chirot, « Les élus se font conseiller. Les consultants ont convaincu les collectivités locales de leur utilité », *Le Monde*, 11 octobre 1993.

Figure 14 : L'entrée des consultants dans les collectivités territoriales

⁵⁷⁹ Abiker (D.), *Les consultants dans les collectivités territoriales*, LGDJ, Paris, 1998.

2.1. Un « archipel » de prestataires d'évaluation ...

L'analyse des prestataires d'évaluation nous montre que les centres de recherches ont quasiment disparu du paysage⁵⁸⁰ au profit des cabinets privés de conseil. Ces derniers constituent davantage un « archipel » de prestataires aux caractéristiques économiques et sociologiques diversifiées.

Répartition des structures selon le type		
Types de structure	Effectif (N=138)	Pourcentage
Cabinets de conseil	116	84,1 %
Consultants indépendants	12	8,7 %
Associations	3	2,2 %
Non renseigné	7	5 %
TOTAL	138	100 %

Tableau 14 : Répartition des structures selon le type

La prédominance des structures privées est donc notable. Elles apparaissent à plus de 90% comme les productrices principales d'évaluation territoriale. Leur forme sociale est assez diverse bien que majoritairement dominée par le statut de SA (Société Anonyme) ou de SARL (Société Anonyme à Responsabilité Limitée).

Quelques consultants indépendants⁵⁸¹ ont l'évaluation comme fonds de commerce (une douzaine), comme Jérôme Dupuis Consultants⁵⁸², installé dans la campagne toulousaine qui

⁵⁸⁰ Même si certaines compétences sont parfois ici et là recherchées auprès d'eux sur des missions très ponctuelles et précises.

⁵⁸¹ Leur activité reste néanmoins difficile à cerner du fait de leur isolement et de leur éparpillement sur le territoire national.

⁵⁸² Jérôme Dupuis est diplômé de l'IEP Paris et docteur en sciences de gestion. Après avoir exercé plusieurs postes de responsabilité en collectivités territoriales, il est aujourd'hui conseil en gestion des organisations

s'est spécialisé dans le management public territorial et anime chaque été une « université » sur cette thématique.

D'autres structures ont, pour leur part, développé un statut coopératif où les salariés disposent du capital de l'entreprise. Douze entités, principalement spécialisées dans la politique de la ville, ont opté pour ce statut qui s'avère être une coloration idéologique entraînant ces acteurs plus sur la voie du militantisme que du consulting. C'est ce que nous révèle la présentation commerciale du cabinet Espaces Inter Initiatives (E2I) : « Ensemble depuis 1989, en cohérence avec leur éthique et leurs valeurs, les consultants et assistants d'E2I ont opté pour le statut coopératif »⁵⁸³.

Plus précisément un des consultants de cette coopérative revendique lors d'un entretien cette posture en affirmant :

« Dans une coopérative, un homme égale, une voix. On est tous un peu propriétaires du capital de l'entreprise. Ce n'est donc pas la même chose que dans les cabinets "traditionnels" de conseil, notre logique est plus participative »⁵⁸⁴.

La « main mise » d'acteurs privés sur l'évaluation territoriale constitue un premier élément structurant à souligner dans la mesure où nous verrons que cela a des incidences sur la conception de l'évaluation véhiculée au sein des organisations territoriales.

publiques et formateur de cadres territoriaux et d'élus locaux. Spécialiste de l'analyse, du pilotage et de l'évaluation des politiques publiques territoriales, il est aussi président de l'Association pour la recherche et l'expertise en management public territorial, qui organise les universités d'été du management territorial. Il est enfin maître de conférences associé à l'Institut des Administrations des Entreprises (IAE) de Lille).

⁵⁸³ On peut également lire sur le site internet de ce dernier : « La SCOP, Késako ? À E2i, les contrats de travail signés sont prioritairement à durée indéterminée : c'est un choix. Ainsi, dans la durée, l'individu contribue à construire le collectif et inversement. Nous misons sur la confiance et l'engagement de chacun. Sur le principe de « une femme / un homme, une voix », le fonctionnement y est le plus démocratique possible. Chaque salarié est responsable en élisant le dirigeant, participant pleinement aux décisions, à la gestion, et aux résultats de l'entreprise selon les principes coopératifs de démocratie économique. Société de personnes plus que de capitaux, le management participatif instauré à E2i veut favoriser l'implication et la motivation de tous au service d'un projet collectif. Partage des informations et débats de fond animent la vie interne », Extraits du site internet de E2i, <http://e2i.coop/>, consulté le 31 juillet 2010.

⁵⁸⁴ Extrait d'entretien avec un consultant senior au sein de cette coopérative de conseil, Lille, 17 janvier 2008.

2.2. ...Faiblement inscrits dans des réseaux professionnels

Les entreprises identifiées sont relativement insérées dans des réseaux professionnels liés à leur champ d'intervention. Un seul véritable réseau polarise l'adhésion de trente-cinq structures. Il s'agit de la SFE⁵⁸⁵ (Société Française de l'Evaluation) qui est une association indépendante fondée en 1999, regroupant des commanditaires, chercheurs et prestataires engagés dans le champ de l'évaluation des politiques publiques en France.

Deux autres réseaux davantage orientés dans une logique commerciale regroupent également quelques prestataires intervenant principalement dans le champ des politiques de la ville, de l'emploi et de l'insertion. Les cabinets y sont tous indépendants, mais mutualisent leurs compétences et mettent à profit leur assise territoriale dans le but d'être plus efficace sur le marché du conseil aux organisations publiques. Cette stratégie leur permet d'augmenter leur capacité d'expertise dans la captation de contrats de services auprès des collectivités territoriales. Deux réseaux sont ainsi identifiables.

D'un côté, le groupe Reflex créé en 1990 est un réseau constitué de six équipes pluridisciplinaires, « spécialisées dans le conseil en politiques publiques et l'élaboration de projets territoriaux, réparties dans toute la France, et qui ont décidé de mettre en commun leurs connaissances et leurs moyens au service de l'action publique »⁵⁸⁶. Ces cabinets sont majoritairement des coopératives de conseil qui évoluent dans le champ des politiques urbaines depuis une vingtaine d'années. Les six entités sont réparties sur l'ensemble du territoire français et quadrillent l'ensemble des régions. Le cabinet ACADIE⁵⁸⁷ apparaît comme fer de lance de ce réseau avec la présence de deux consultants au rayonnement national, Daniel Béhar et Philippe Estèbe⁵⁸⁸, qui officient également en tant qu'enseignants-

⁵⁸⁵ Nous analyserons dans le dernier chapitre de ce travail le rôle de cette association dans l'organisation d'un « milieu » des acteurs de l'évaluation.

⁵⁸⁶ Plaquette de présentation du réseau Reflex.

⁵⁸⁷ ACADIE est créée en 1978 par des étudiants en géographie de l'université de Paris X, militants au sein du Parti Socialiste Unifié (PSU) et du syndicat étudiant « Le mouvement social », rattaché à la Confédération Française Démocratique du travail (CFDT).

⁵⁸⁸ Le premier officie à l'Institut d'urbanisme de Paris (Université de Paris XII) tandis que le second enseigne à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris en tant que professeur associé.

chercheurs dans des institutions universitaires⁵⁸⁹. S'ajoute à cela l'arrivée récente d'un géographe spécialiste des questions territoriales, professeur des universités à Grenoble, qui permet un ancrage du cabinet dans une configuration plus locale⁵⁹⁰.

De l'autre côté, le réseau Pluralis (cinq structures) a opté pour une stratégie d'implantation régionale qui favorise « une couverture nationale »⁵⁹¹. Dans une logique d'« entreprise en réseau »⁵⁹², ces cabinets combinent des savoir-faire dans le domaine des politiques sociales, du développement des territoires et des entreprises. Deux d'entre eux, CIRESE⁵⁹³ et ARGOS sont notamment intervenus dans l'élaboration d'un guide méthodologie d'évaluation des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) à destination de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV)⁵⁹⁴ qui leur a offert une exposition et une reconnaissance nationale de leur champ de compétence⁵⁹⁵.

Enfin, notons que l'ARADEL, association des professionnels du développement économique local en Rhône-Alpes, regroupe quelques cabinets de conseil situés dans cette région (4 entités). Fonctionnant sous la forme de groupes de travail, dont un strictement dédié à l'évaluation, cette association est notamment à l'origine d'un guide spécifique sur ce sujet à la fin des années 1990 sous l'impulsion du cabinet REVERDY⁵⁹⁶.

⁵⁸⁹ Sur la place de ces deux acteurs, se reporter notamment au travail de Rouzeau (M.), « Les experts et la politique de la ville », in Jacob (S.) et Genard (J.-L.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 65-80.

⁵⁹⁰ Cette arrivée marque bien que sans être présent explicitement sur l'évaluation, de manière plus indirecte, les universitaires participent aux champs de la consultance.

⁵⁹¹ Plaquette de présentation du réseau Pluralis « des consultants en réseau », 2006.

⁵⁹² Lettre professionnelle de Pluralis, n° 7, octobre 2002.

⁵⁹³ Dont les consultants formaliseront leurs expériences dans un ouvrage : Cauquil (G.), *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées*, Paris, Dunod, 2004.

⁵⁹⁴ DIV, *Guide de l'évaluation des CUCS*, Août 2007.

⁵⁹⁵ Nous ne pouvons que souligner l'accélérateur de notoriété offert par le travail pour des administrations centrales.

⁵⁹⁶ « L'évaluation du développement économique local : 12 bonnes questions à se poser », *Les cahiers du développeur économique*, n°1, mars 1999.

2.3. Des entités de tailles hétérogènes

Le tissu des échoppes de conseil est principalement caractérisé par des entités de petites et de moyennes tailles avec une présence relative de cabinets internationaux disposant d'une force de frappe plus importante et dont le rôle a déjà pu être mis en évidence dans les processus de réforme de l'Etat⁵⁹⁷.

Répartition des structures selon la taille		
Taille de la structure	Effectif (N=138)	Pourcentage
Structure unipersonnelle	12	8,7%
De 2 à 5 consultants	37	26,8 %
De 5 à 10 consultants	38	27,5%
De 11 à 20 consultants	20	14,5%
De 21 à 35 consultants	7	5,1%
De 50 à 100 consultants	5	3,6%
Groupe international (+ de 100 consultants)	12	8,7%
Non identifié	7	5%
TOTAL	138	100 %

Tableau 15 : Répartition des structures selon la taille

Les entités qui occupent le marché de l'évaluation sont de tailles hétérogènes, allant du consultant indépendant⁵⁹⁸ travaillant à son propre compte à des structures de taille moyenne

⁵⁹⁷ Saint-Martin (D.), *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2004.

⁵⁹⁸ Difficilement repérable du fait de l'inexistence de site Internet, d'implantation sur des territoires ruraux et de champs de compétences très spécifiques.

ne dépassant pas une vingtaine de consultants (près de 70% du total). Cet élément est important à souligner car il est significatif d'une plus grande nécessité pour les structures d'« aller chercher » des contrats pour nourrir leur chiffre d'affaires et donc d'être relativement offensives ; leur assise financière ne leur laissant guère de marge de manœuvre face à la concurrence.

Une autre des spécificités de ces structures par rapport aux grands cabinets réside dans leur capacité à travailler avec des acteurs locaux très hétérogènes, de la petite association locale à la grande collectivité territoriale. Fréquentant les mêmes forums d'acteurs, elles sont en outre capables de s'associer pour proposer des candidatures communes à des marchés publics plus substantiels.

De plus, la taille relative traduit une possibilité moindre pour ces prestataires d'investir sur la recherche et le développement en évaluation, contrairement aux entreprises de dimension internationale qui disposent de moyens plus conséquents et peuvent alors se permettre de concentrer leur effort sur la méthodologie.

Ainsi, un de nos enquêtés, passé par un « grand nom » du conseil, avant de fonder sa propre structure nous indiquait qu'il existe dans ce cabinet : une banque mondiale de données sur les évaluations effectuées par le groupe. Il avait ainsi pu bénéficier de l'appui d'une équipe canadienne qui avait déjà abordé la thématique de la mission qui lui était confiée par une collectivité territoriale française :

« Chez Price Waterhouse Coopers, j'ai pas mal profité de leur réseau anglo-saxon notamment aux Etats-Unis et au Canada. Il y avait au Québec des consultants qui ne faisaient que ça. J'ai donc pris l'avion et fait quelques voyages pour récupérer des éléments ; j'ai ensuite importé la méthodologie en France. On avait également fait venir pour notre première proposition d'évaluation, une collègue québécoise qui nous aidait... Cet accompagnement des grands frères anglo-saxons a été, au départ, primordial »⁵⁹⁹.

Par ailleurs, le marché est occupé par les grands cabinets d'audit internationaux qui investissent de plus en plus l'aide aux services publics ou aux collectivités territoriales. Ces multinationales de l'expertise qui s'apparentent pour certains auteurs à des « marchands de

⁵⁹⁹ Extrait d'entretien avec le directeur associé d'un cabinet en politiques publiques, Paris, 29 juin 2006.

droit » ou à des « mercenaires »⁶⁰⁰ investissent un nouveau marché notamment pour diversifier leur portefeuille de compétence. Les grandes sociétés internationales d'audit, les « *big four* », passées de cinq à quatre depuis la disparition du cabinet Arthur Andersen (à savoir Deloitte & Touche, Ernst and Young, KPMG, Price Waterhouse) possèdent une place non négligeable sur le marché de l'évaluation territoriale, principalement dans le cadre des évaluations régionales et européennes probablement parce que plus rentables et rentrant dans des standards internationaux mieux maîtrisés par elles.

Ernst and Young. L'équipe « évaluation des politiques publiques »

Créées dès 1983 (au lendemain des lois de décentralisation), renforcées en 2003 suite à la fusion avec Andersen et en relation avec le centre d'excellence mondial « Government & Public Sector », nos équipes ont vocation à accompagner le service public vers une efficacité toujours accrue. L'équipe « Evaluation des politiques publiques » mobilise une vingtaine de consultants spécialisés, formés à l'école de rigueur de l'audit et maîtrisant parfaitement la méthodologie évaluative développée par Ernst & Young, ainsi que les nombreux outils évolutifs nécessaires à l'appréhension de la complexité des différents périmètres d'analyse.

Cette équipe bénéficie de nombreux atouts :

- La compétence : nos consultants sont recrutés au sein des principales écoles de gestion ou ingénieurs ;
 - La pluridisciplinarité : compte tenu de la nature de plus en plus complexe des missions qui nous sont confiées, nos équipes réunissent des professionnels de métiers différents (auditeurs, consultants, actuaires, statisticiens, avocats, ...) et des spécialistes des politiques étudiées, qui ont l'habitude d'intervenir ensemble ;
 - L'expertise : nos équipes sont constituées de consultants professionnels utilisant des techniques évaluatives pointues mais avant tout d'intervenants spécialisés sur le secteur public et bénéficiant d'une solide connaissance du monde des administrations et des collectivités locales ;
- Le réseau européen : qu'il s'agisse d'analyses comparatives ou d'évaluations au niveau européen, notre équipe s'appuie sur le réseau Ernst & Young présent notamment dans les 27 Etats membres de l'Union européenne.

Source : Plaquette commerciale du cabinet Ernst and Young à destination du secteur public, janvier, 2010.

Tableau 16 : Ernst and Young. L'équipe « évaluation des politiques publiques »

⁶⁰⁰ Dezalay (Y.), *Marchands de droit : L'expansion du "modèle américain" et la construction d'un ordre juridique transnational*, Paris, Fayard, 1992.

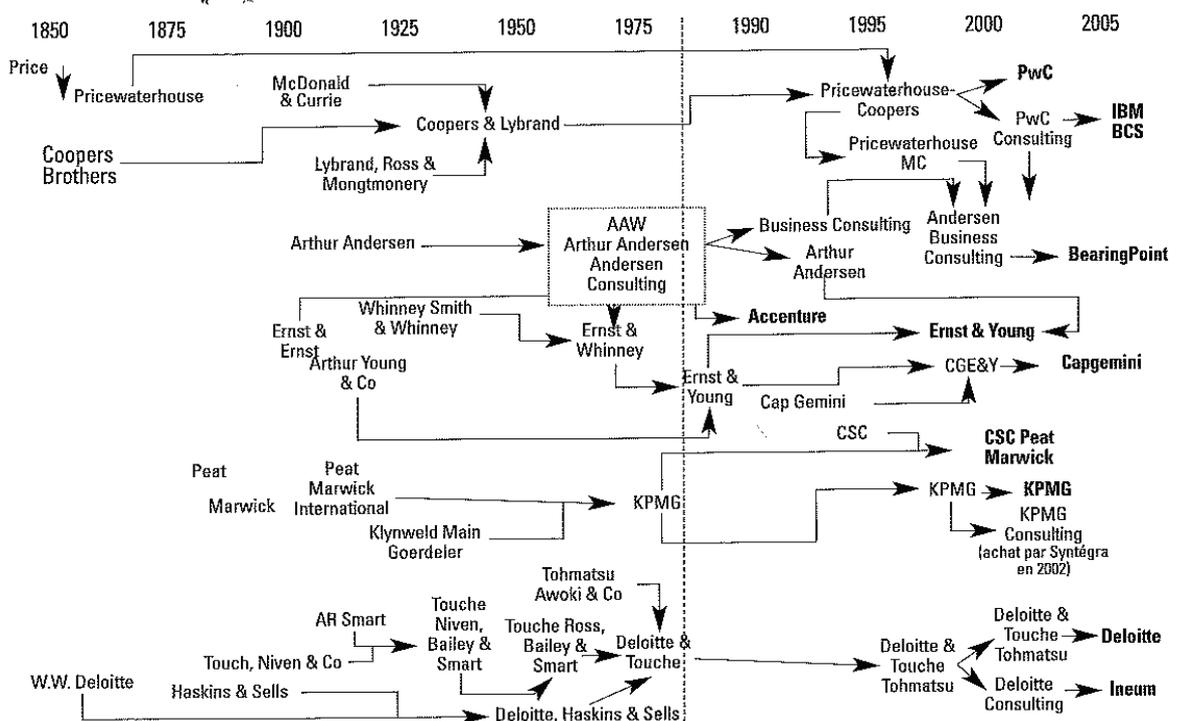
Près de la moitié des évaluations *ex-ante* des programmes européens pour la période 2007-2013, réalisées dans les régions françaises, ont été attribuées à ces « grands noms » du conseil et de l'audit en raison de leur positionnement global sur le marché, ce qui laisse perplexe ce fonctionnaire européen quant à l'objectivité des travaux :

« Le marché de l'évaluation en France est assez limité, il y a les grandes sociétés de conseil qui ont obtenu la majorité des évaluations, quelques évaluateurs repérés. Dans ce cas, l'indépendance des évaluateurs nous fait un peu sourire par ce que l'on sait tous que l'on ne mord pas la main qui nous nourrit. C'est toujours un peu ambigu d'être trop critique vis-à-vis d'un commanditaire... On a plutôt intérêt à fidéliser ses relations avec lui »⁶⁰¹.

Les réagencements du champ des cabinets internationaux de conseil

Petite histoire des « big »

En gras, les cabinets de conseil actuels issus des « big » de l'audit en France.



Source : Tcheng (H), Huet (J.-M.), « Les incessantes mutations des cabinets de conseil », *Expansion Management Review*, n°132, Mars 2009, p. 41-48.

Figure 15: Les réagencements du champ des cabinets internationaux de conseil

⁶⁰¹ Extrait d'entretien avec un expert national détaché à la Commission Européenne, DG Politique régionale, unité évaluation, Bruxelles, 6 juin 2007.

2.4. Des structures récentes

L'analyse des périodes de création des officines qui gravitent sur le marché fait apparaître leur jeunesse, indication quant à la relative maturité de ce secteur, ce qui est d'ailleurs accentué par le fait qu'elles ne se sont pas toutes immédiatement positionnées sur ce créneau.

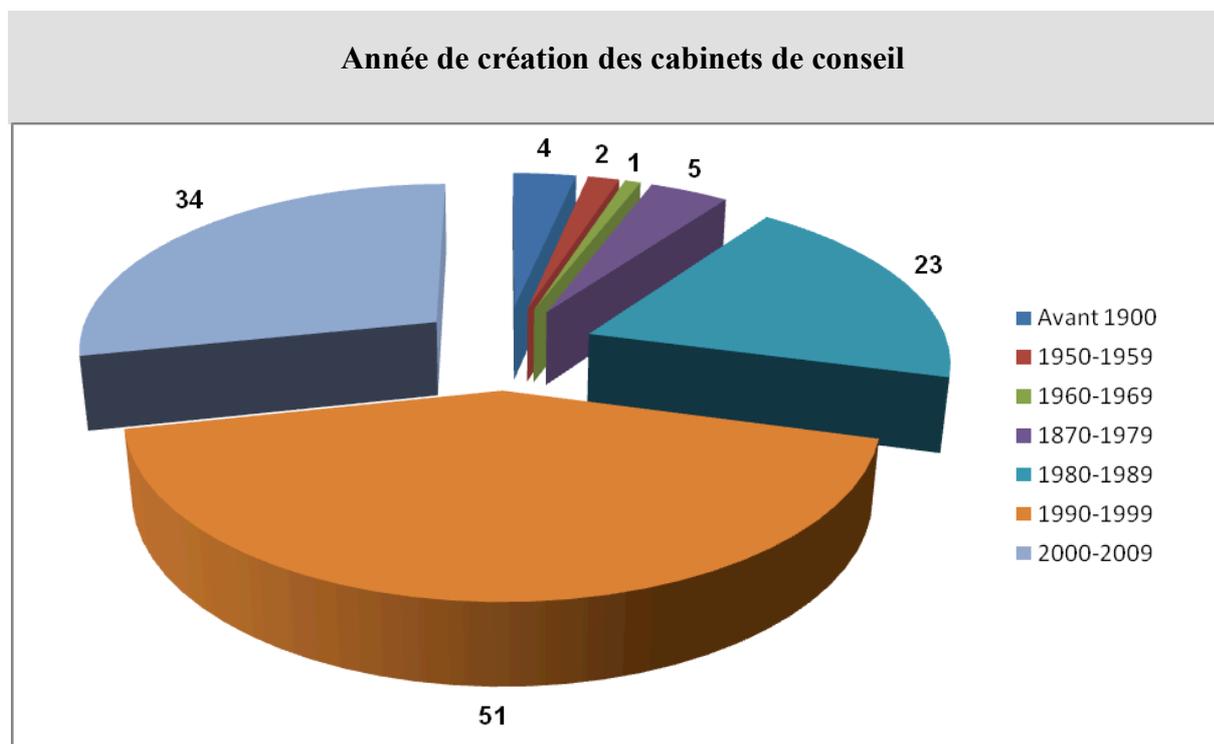


Figure 16 : Année de création des cabinets de conseil

La majorité des structures ont été créées après 1980 (cent huit entités). Plus précisément, près de 62% des structures qui évoluent sur la scène de l'évaluation territoriale ont vu le jour au cours de ces vingt dernières années.

L'importante concentration des « naissances » sur cette période nous fait dire que la décentralisation et la réforme de l'Etat, qui se sont fortement accentuées à cette époque, ont eu un effet important sur l'émergence de cette industrie du conseil.

Lors d'un entretien, le directeur d'un cabinet de conseil de taille moyenne (une trentaine de salariés) nous faisait remarquer que :

« À la fin des années 1980, nous sentions que le besoin en consultants des administrations, tant les collectivités territoriales que l'Etat, allait se développer et qu'il y allait avoir un champ d'études et de conseils intéressant. Cela partait de l'idée que

finalement et paradoxalement, la crise de l'Etat allait générer une demande... Notre propos était alors de dire que l'on commence à faire du management quand on se pose de graves problèmes budgétaires »⁶⁰².

Cette hypothèse rejoint les recherches qui mettent en avant la variable de la faible maturité du secteur du conseil comme explication à la lente diffusion des théories de la nouvelle gestion publique en France⁶⁰³.

De plus, il convient également de souligner que les quatre structures nées avant 1900 sont les *big four* qui se sont historiquement créés sur les métiers de l'audit⁶⁰⁴. Leur venue sur le marché du secteur public apparaît cependant plus récente. Comme le remarque le responsable du secteur public au sein d'un *big four* :

« L'activité autour du secteur public dans notre structure est née un peu près partout à la même période. Cette période se situe à la fin de la première partie des années 1990... entre 1994 et 1996. Il s'agit de la création de conseil auprès du secteur public en dehors des systèmes d'information, etc. Les grands cabinets d'audit anglo-saxon ont commencé à structurer leur activité et à afficher clairement une offre et donc une case organisationnelle en interne dédiée à ce type de marché »⁶⁰⁵.

À titre d'exemple, remarquons que le cabinet PriceWaterhouseCoopers (PWC) a multiplié par cinq ses effectifs dédiés au secteur public entre 2000 et 2006⁶⁰⁶ passant d'une dizaine de consultants à près d'une cinquantaine.

Pour les autres grands cabinets anglo-saxons, on se situe dans le même trend de développement avec l'ouverture massive de département « secteur public » qui ont su profiter de la réforme de l'Etat, notamment la révision générale des politiques publiques (RGPP) depuis 2007, qui a fait un appel massif à leur recours⁶⁰⁷.

⁶⁰² Extrait d'entretien avec le directeur d'un cabinet de conseil en management public, Paris, 11 janvier 2008.

⁶⁰³ Saint-Martin (D.), *op.cit.*

⁶⁰⁴ Sur l'histoire de ces cabinets : McKenna, (C.D.), *The World's Newest Profession; management consulting in the twentieth century*. Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

⁶⁰⁵ Extrait d'entretien avec le responsable du pôle secteur public d'un big four, Paris, La Défense, 2 juin 2006.

⁶⁰⁶ « L'administration en quête de conseil », *Courrier des cadres*, juillet 2006, p. 23.

⁶⁰⁷ Plus de deux cent cinquante consultants selon le site internet et la communication officielle du Ministère des finances.

Enfin dernière venue sur le marché de l'évaluation territoriale : les agences de notations extra-financière qui se positionnent sur le marché de l'évaluation territoriale au regard du développement durable des collectivités territoriales (depuis 2004). Leurs activités se situent dans la lignée de l'offre de service développée par les agences de notation financière auprès des entreprises⁶⁰⁸. Cette dernière catégorie d'acteurs est la plus réduite et se compose à l'heure actuelle de quatre entités en France⁶⁰⁹.

2.5. Des entreprises polarisées en régions parisienne et lyonnaise

L'implantation géographique des cabinets de conseils se concentre autour de deux foyers principaux que sont l'Île de France (dont Paris pour 41 structures) et la Région Rhône-Alpes (dont Lyon pour 18 structures).

Cette surpopulation parisienne n'est pas étonnante dans la mesure où les boutiques de conseil ont tout intérêt à posséder une « vitrine » à Paris pour cultiver leurs réseaux, car c'est là où se trouvent les Ministères et autres représentations de l'administration centrale et territoriale.

Comme l'ont relevé plusieurs de nos enquêtés, le fait d'avoir des locaux parisiens « revêt un gage de sérieux » qui rassure « le client sur la détention d'une expertise » sur la « solidité financière de l'entreprise »⁶¹⁰.

Au-delà de ce seul centralisme jacobin, il convient de souligner l'importance du noyau Paris-Lyon dans l'implantation des cabinets de conseil car il paraît favoriser un maillage plus opportun du territoire dans la captation des contrats d'évaluation.

Ainsi, même si beaucoup de cabinets se situent dans la région parisienne, d'autres préférèrent privilégier une présence lyonnaise qui permet de desservir le sud de la France, tout en restant dans le cercle d'influence de Paris qui est « seulement à deux heures en TGV »⁶¹¹.

⁶⁰⁸ Sur la notation extra-financière : Combe (H.), Landel (O.), Goxe (A.), « La notation extra-financière : une voie pour l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable ? », in Lazzeri (Y.), (dir.), *Entreprises, territoires et indicateurs de développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 91-126.

⁶⁰⁹ À savoir : Arcet Notation, BMJ ratings, Innovest et l'Agence de notation des villes (ANV) qui a notamment réalisé une première expérimentation sur 3 villes (Angers, Dunkerque et Reims).

⁶¹⁰ Extrait d'entretien avec un consultant indépendant (dont les bureaux étaient situés dans le 16ème arrondissement), Paris, 22 février 2007.

⁶¹¹ Extrait d'entretien avec un consultant senior, Lyon, 20 octobre 2006.

La couverture de l'ensemble du territoire favorisée par à un positionnement stratégique augmente la visibilité sur les territoires ruraux même si parfois quelques-uns ne sont pas investigués par les cabinets.

Ceci est confirmé par un de nos enquêtés qui nous indique que le déplacement sur des territoires trop ruraux n'est pas rentable, sauf s'il existe des enjeux commerciaux sous-jacents :

« Si on prend les contrats de ville, on fera des évaluations sur des territoires qui nous intéressent, lorsque les budgets sont suffisants...S'il y en a à Paris ou à Rennes, on les fera... S'il y en a à Bar-le-Duc, on ne le fera pas...Sauf exception car après il y a des acteurs avec lesquels il peut être stratégiquement intéressant de travailler »⁶¹².

Par ailleurs, nous avons interrogé la possibilité d'un argument « localiste » dans l'obtention de contrats, c'est-à-dire la possibilité pour les cabinets de gagner des marchés du fait de leur caractère local.

Cela s'est avéré sans succès. Nous n'avons pas été en mesure de remarquer qu'il s'agissait d'un avantage commercial valorisable pour les cabinets auprès des collectivités territoriales de leur région d'implantation.

C'est surtout le repérage lors d'une précédente mission et la satisfaction de la collectivité qui semblent jouer comme élément déclencheur en augmentant le capital « notoriété » du cabinet sur le segment du conseil en évaluation des politiques publiques.

⁶¹² Extrait d'entretien avec le responsable du pôle secteur public d'un big four, Paris, La Défense, 2 juin 2006.

Implantation géographique des cabinets de conseil

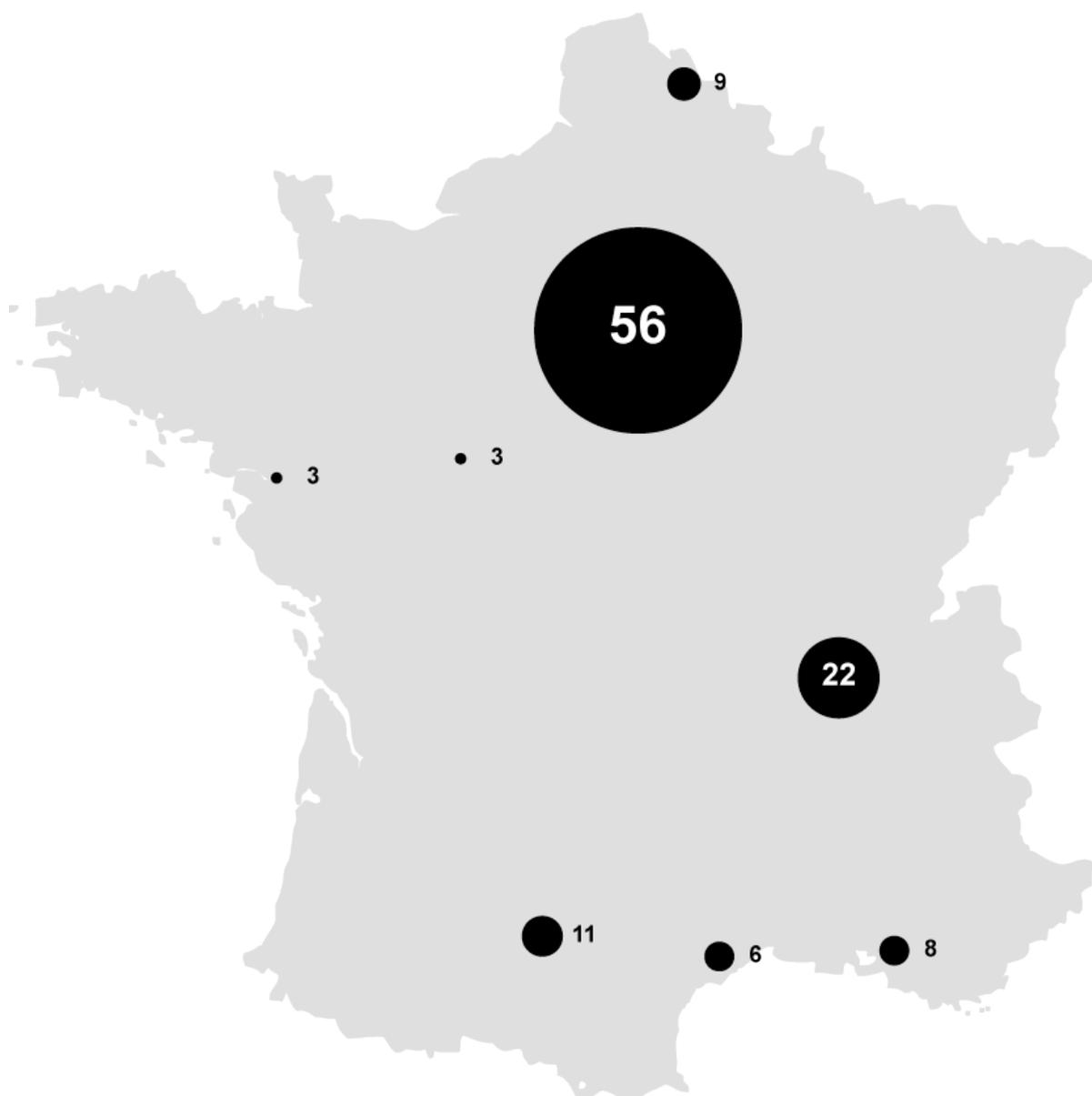


Figure 17 : Implantation géographique des cabinets de conseil

SECTION 2 : L'ÉVALUATION, UNE ACTIVITÉ STRATÉGIQUE DE CONSEIL

Les premiers jalons de l'espace du conseil en évaluation étant posés, il nous faut désormais comprendre ce que représente l'évaluation pour les cabinets identifiés.

Autrement dit, nous essayerons de déchiffrer si elle constitue une prestation principale ou si au contraire, l'évaluation se situe dans un « package » de prestations que les structures proposeraient aux collectivités territoriales. Avancer cette idée n'est pas neutre quant aux objectifs qui sont conférés à l'évaluation et à l'importance que les prestataires lui accordent, comme nous le résume un des pionniers de l'évaluation en France :

« Je sais qu'il y a beaucoup de soupe qui est faite, que certains de mes confrères ne prennent pas l'évaluation au sérieux... Ce n'est pas leur métier premier donc ils n'ont pas d'enjeu sur l'évaluation... Ce n'est pas là-dessus qu'ils font leur chiffre d'affaires »⁶¹³.

D'autre part, le marché du conseil en évaluation territoriale étant concurrentiel et assez récent, la nécessité de se distinguer des autres prestataires sur ce segment revêt une nécessité économique, constitutive de l'offre évaluative des cabinets. Un des enjeux majeurs du positionnement sur le marché de l'évaluation est donc la capacité pour les cabinets de conseil à produire une image d'expert auprès des collectivités locales pour in fine exercer un pouvoir de séduction sur les décideurs locaux.

L'hétérogénéité des structures qui gravitent dans le champ de l'évaluation provoque par conséquent des visions et des méthodologies évaluatives différentes. Il s'agit ici de donner à voir comment les offres des cabinets se présentent aux demandes potentielles des administrations. En d'autres termes, la focale d'analyse est centrée sur l'argumentaire commercial, porte d'entrée analytique à la compréhension des manœuvres commerciales. Quelles sont les stratégies mises en œuvre pour pénétrer le marché?

Ce questionnement s'inscrit dans une analyse qui sera attentive aux discours et à la rhétorique utilisés par les producteurs d'évaluation dans leur vente de prestation.

⁶¹³ Extrait d'entretien avec le directeur d'un cabinet de conseil en évaluation des politiques publiques, Paris, 14 novembre 2006.

1. L'évaluation, une intervention « secondaire » des cabinets de conseil

L'analyse des secteurs principaux d'activités des cabinets montre la place relative de l'évaluation dans la palette des compétences proposées. Une des caractéristiques principales des firmes de conseil présentes sur ce marché est qu'elles n'ont pas pour activité principale l'ingénierie en évaluation territoriale.

Secteur d'activité des cabinets		
Principal secteur d'activité revendiqué par la structure	Effectif (N=138)	Pourcentage
Conseil en management	39	28,3%
Développement territorial	34	24,6%
Environnement et développement durable	11	8%
Évaluation des politiques publiques	7	5,1%
Généralistes des politiques publiques	3	2,2%
Politiques d'emploi et d'insertion	9	6,5%
Politiques européennes	4	2,9%
Politiques d'habitat et Urbanisme	5	3,6%
Politiques sociales	9	6,5%
Politique de la ville	5	3,6%
Systèmes d'information et TIC	3	2,2%
Autres	6	4,4%
Non renseigné	3	2,2%
TOTAL	138	100 %

Tableau 17 : Secteur d'activité des cabinets

Seulement une minorité de cabinets (7 entités) ont l'évaluation comme dominante exclusive au travers de travaux d'évaluation proprement dit, d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de formation à l'évaluation (les trois principales facettes du marché de l'évaluation territoriale). Au contraire, la majorité des cabinets privés mènent en parallèle de leur intervention évaluative des activités de conseil et d'ingénierie auprès du secteur public, dans des champs sectoriels diversifiés (développement économique, développement territorial, politiques d'emploi et d'insertion ou encore politiques sociales), ou apparaissent comme des spécialistes du conseil en management.

En d'autres termes, l'évaluation ne serait qu'un pan du marché du conseil auprès du secteur public. Certains consultants relevant même que :

« Pour un cabinet ou pour un consultant, ce n'est pas forcément sain d'être uniquement sur de l'évaluation... L'évaluation est un exercice complexe, souvent coûteux en terme d'investissement, en terme de prudence, de capacité à anticiper les jeux d'acteurs... On a besoin souvent de souffler avec d'autres missions qui sont moins complexes à gérer, avec des enjeux moins forts »⁶¹⁴.

Ainsi se dessine un nouvel axe structurant dans l'analyse du marché de l'évaluation territoriale celui de la distinction des cabinets selon la spécialisation dominante de leur activité : spécialisation technique versus spécialisation gestionnaire.

Il est alors possible de dresser une typologie des échoppes de conseil autour de quatre principaux axes de compétences qui rendent compte de la majeure partie des structures.

⁶¹⁴ Extrait d'entretien avec un consultant senior dans une coopérative de conseil, 12 mai 2006.

Principaux pôles d'intervention des cabinets

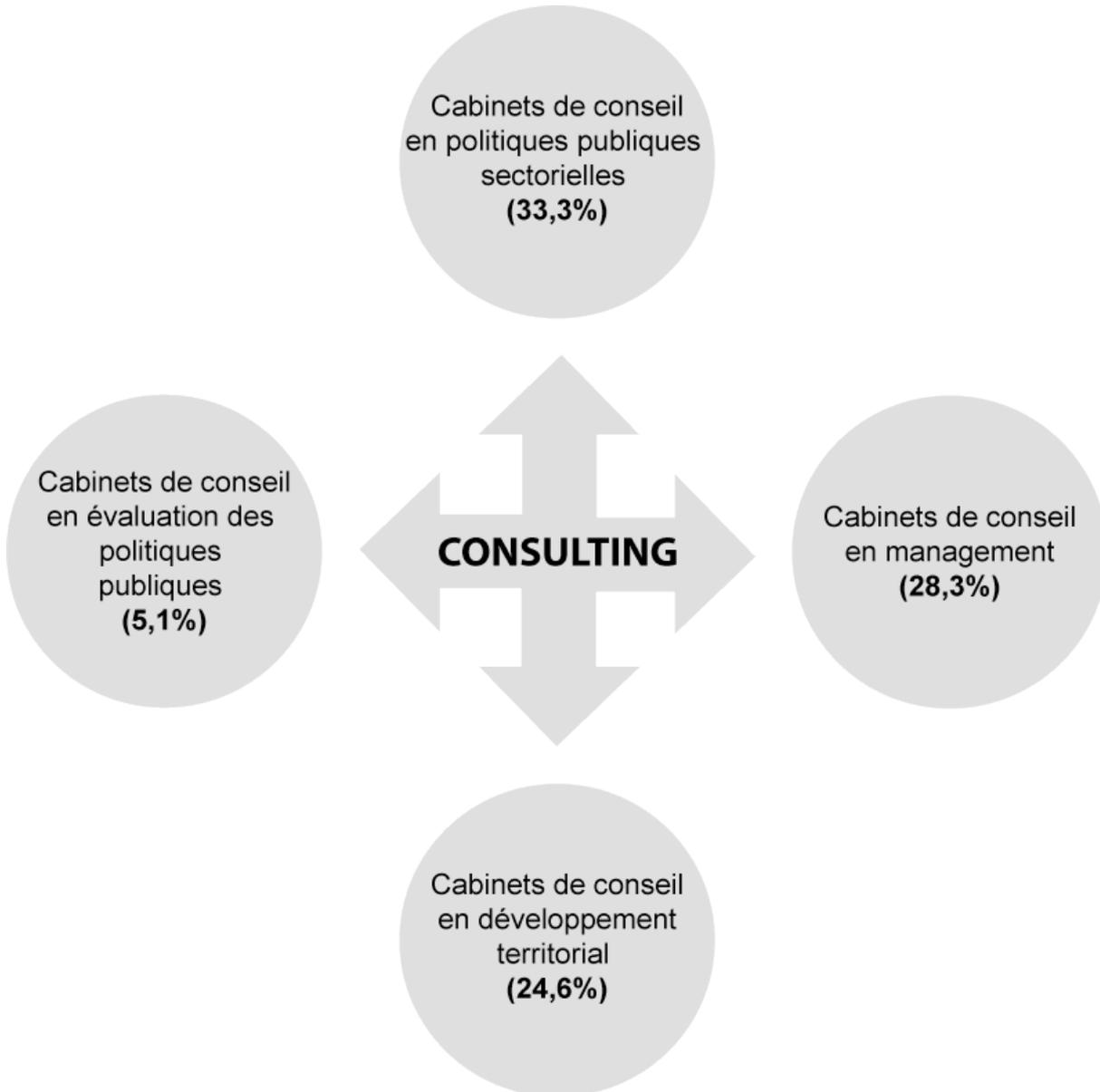


Figure 18 : Principaux pôles d'intervention des cabinets

Par ailleurs, les entretiens que nous avons pu mener auprès d'une quarantaine de structures de conseil entre 2006 et 2008 nous permettent de dire que l'évaluation représente dans la majeure partie des cas entre 10 et 30 % du chiffre d'affaires de l'entreprise⁶¹⁵. Les informations collectées montrent un accroissement des chiffres d'affaire avec les commanditaires publics sur les cinq dernières années d'exercice avec l'évaluation qui gagne en audience.

Néanmoins, il est révélé par les cabinets, la difficulté de vivre uniquement de l'évaluation qui connaît des fortes périodes de demandes en fonction des cycles des programmes publics (type Contrats de projets ou Fonds européens qui sont des grands pourvoyeurs d'évaluation) mais qui a tendance à se « tasser » lors des échéances électorales aussi bien nationales que locales. D'où une majorité de prestataires (près de 90% des structures identifiées) qui envisagent l'évaluation comme un produit parmi d'autre dans la gamme des solutions vendues aux pouvoirs publics.

1.1. Les cabinets de conseil en politiques publiques sectorielles

Les cabinets spécialistes d'un secteur de politiques publiques ont investi le marché de l'évaluation grâce à leur connaissance thématique. Proposant une expertise ciblée sur un champ d'action publique précis (le développement durable, l'emploi ou encore le domaine social), elles sont venues à l'évaluation au gré de l'extension de cet instrument d'action dans la sphère publique :

« Notre venue à l'évaluation a fait suite à la demande de clients en lien avec la thématique du développement économique. En gros, c'était une évaluation assez peu formelle où l'on attendait, plus des recommandations que de l'évaluation stricto sensu »⁶¹⁶.

Ce pôle est constitué de prestataires de services qui officient dans des champs thématiques fortement traversés par les exigences d'évaluation. C'est le cas notamment des bureaux

⁶¹⁵ À la fin de chaque entretien, nous avons fait passer un questionnaire signalétique à notre interlocuteur afin d'obtenir des informations sur sa structure à savoir : date de création, nombres de consultants, chiffre d'affaire, part de l'évaluation dans le chiffre d'affaires et évolutions depuis ces cinq dernières années.

⁶¹⁶ Extrait d'entretien avec la directrice d'un cabinet de conseil en développement économique, Lyon, 20 octobre 2006.

d'études en environnement (qui possèdent une forte tradition d'ingénierie pour des clients privés et publics) ou d'autres spécialiste de la politique de la ville⁶¹⁷, qui véhiculent une démarche plus militante de leur action comme ont déjà pu en rendre compte plusieurs recherches⁶¹⁸.

Comment l'Histoire a nourri notre histoire. Coopérative de conseil E2i (Espace Inter Initiatives)

Issue de la cellule études du réseau des boutiques de gestion Espace, la coopérative E2i s'est investie dès sa création dans le développement local puis a travaillé à la mise en place des premiers Plans Locaux pour l'Insertion par l'Economique (PLIE), à leur essaimage et à leur évaluation. À la fin des années 90, E2i développe et diversifie ses activités en s'orientant sur le développement des services de proximité, la réduction et l'aménagement du temps de travail puis sur la politique de la Ville.

De nouvelles diversifications sont en cours depuis quelques années en direction du secteur social et médico-social, des problématiques liées à la richesse, à la recherche d'un développement économique plus qualitatif et aux démarches et processus participatifs.

Extraits du site internet d'E2i, <http://e2i.coop/>, consulté le 31 juillet, 2010.

Tableau 18: Comment l'Histoire a nourri notre histoire. Coopérative de conseil E2i

Ces structures présentent des profils de recrutement plus diversifiés que les cabinets spécialisés dans le management et la stratégie. Leurs membres possèdent une formation plus largement tournée vers les sciences sociales (géographie, économie, sociologie, science politique, sciences de l'éducation...), l'urbanisme, l'agronomie et les sciences de l'environnement. Un de nos interlocuteurs soulignait à cet égard :

⁶¹⁷ Sur ce point, voir l'analyse de Jean-Marc Stébé sur l'externalisation de diagnostics à des cabinets spécialisés dans le cadre de la politique de la ville in Stébé (J-M.), *La réhabilitation de l'habitat social en France*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 1985.

⁶¹⁸ Nonjon (M.), « Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation », Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Lille 2, 2006.

« Je suis ingénieur agronome de formation. Dès mon école, je me suis plutôt spécialisé dans une approche développement économique dans le domaine agricole c'est-à-dire des choses qui se rapprochaient déjà des sciences sociales et économiques : mes deux piliers étant le développement et l'environnement. Puis je suis parti à l'étranger en coopération pour un bailleur de fonds où j'ai commencé à faire de l'évaluation de projet. Cette expérience m'a convaincu de travailler tout de suite en rentrant dans le domaine de l'évaluation ... »⁶¹⁹.

Parmi les personnes rencontrées et les profils présentés sur les plaquettes et/ou sites Internet de ces cabinets, les individus ont pour une majorité de notre échantillon des cursus universitaires de 3^e cycle - voire des doctorats en sciences humaines et sociales ou en sciences de l'environnement. Si les provenances disciplinaires sont très diverses, prédominent cependant les qualifications en géographie - aménagement - urbanisme ainsi que les formations en science politique ; les doubles qualifications (par exemple ingénieur agronome et économiste) ou les formations en grandes écoles couplées à des spécialisations en troisième cycle (IEP et Master en aménagement, ...) sont également très fréquentes.

Il semblerait que ces cabinets jouent sur la pluridisciplinarité des compétences mises à disposition afin de mieux répondre à la commande des collectivités territoriales.

C'est ce que nous montre ci-dessous l'exemple de GESTE (Groupe d'Etudes Sociales Techniques et Economiques), structure coopérative de conseil et d'étude fondée en 1973. Elle met en avant dans sa présentation la pluralité des compétences susceptibles de satisfaire la commande publique :

« Qui sommes-nous ? Une équipe pluridisciplinaire d'ingénieurs, économistes, ergonomes, psychologues, sociologues, juristes et spécialistes de la gestion des ressources humaines qui valorisent leurs complémentarités dans le cadre de leurs travaux »⁶²⁰.

⁶¹⁹ Extrait d'entretien avec le directeur d'un cabinet spécialisé en évaluation des politiques publiques, Paris, 31 mai 2006.

⁶²⁰ Extrait de la plaquette commerciale de présentation du cabinet GESTE.

1.2. Les cabinets de conseil en management

Les cabinets regroupés autour de cet axe se donnent à voir comme des professionnels du management et de la stratégie.

Bien souvent, il s'agit de cabinets qui ont façonné leur expertise auprès du secteur privé et viennent faire valoir leurs compétences, orientées autour de la « performance »⁶²¹ des organisations.

On y retrouve notamment les *big four* et les grands cabinets internationaux de conseil ainsi que des cabinets français de taille moyenne qui prennent pour modèle leur « grands frères anglo-saxons »⁶²²) et oeuvrent sur le créneau de l'optimisation des ressources aussi bien humaines que financières⁶²³.

Y sont également catégorisées les agences de notation qui proposent des méthodes normées issues de leur pratique auprès des entreprises.

Précisément, ces cabinets s'appuient sur leur savoir-faire technique auprès des entreprises pour le mettre à disposition des clients publics. C'est ce que remarque le responsable de l'évaluation au sein d'un géant américain du conseil :

« Ce que je veux dire c'est que vous êtes dans une structure qui a l'habitude de la méthode, qui vit par la méthode et qui est structurée par la méthode (...) L'évaluation n'est pas de l'audit mais (...) On utilise une méthode, pas bête et méchante, froide et inhumaine mais structurante, en essayant d'appliquer les mêmes curseurs et les mêmes critères à des situations qui se ressemblent »⁶²⁴.

⁶²¹ Sur l'origine de cette notion, voir par exemple : Jeannot (G.), « Les sources de la performance : public et privé en miroir », *La revue de l'Ires*, n° 25, automne 1997, p. 67-87.

⁶²² Boni-Le Goff (I.), « Pratiques et identités professionnelles dans le conseil en management en France : entre ethos du service au client et pression du « up or out » », *Sociologies* [En ligne], Dossiers, L'essor des métiers du conseil : dynamiques et tensions, mis en ligne le 04 février 2010. URL : <http://sociologies.revues.org/index3072.html>

⁶²³ Villette (M.), *Sociologie du conseil en management*, Paris, La Découverte, 2003.

⁶²⁴ Extrait d'entretien avec un directeur de mission au sein d'un *big four*, Neuilly-sur-Seine, 27 juillet 2006.

Ces pratiques managériales peuvent notamment s'expliquer par le cœur de métier de ces cabinets (la certification des comptes, l'audit, le contrôle de gestion, ...), où l'arsenal des indicateurs forme la clef de voûte des prestations.

En ce sens, les structures d'audit mettent en place des transferts de modèles d'indicateurs de performance dans la mesure où ces derniers appartiennent aux bagages méthodologiques qu'elles vendent à leurs clients publics et sur lesquels elles basent leurs argumentaires commerciaux.

Un consultant, responsable du pôle « évaluation des politiques publiques » au sein d'une grande structure française d'audit et d'expertise comptable nous indiquait que l'investissement de l'évaluation était lié à leur présence historique auprès des collectivités territoriales dans le champ du contrôle de gestion et des finances locales :

« Quand on est depuis très longtemps sur les démarches d'audit financier pour les collectivités territoriales, que l'on dispose de compétences sur les démarches de conseil en organisation et d'analyse des besoins sociaux... On couvre déjà pas mal de choses... Par contre sur la dimension conseil stratégique des politiques publiques, il n'y avait rien... L'idée a donc germé au sein de notre cabinet »⁶²⁵.

Les profils des consultants œuvrant dans ce type d'organisation proviennent surtout d'écoles de commerce et de manière secondaire, d'écoles d'ingénieur ou d'Institut d'Etudes Politiques (Paris et province).

La justification de ce recrutement provient, selon un des enquêtés, du souci d'avoir des esprits structurés qui sont passés au révélateur de formations sélectives (contrairement à l'Université)⁶²⁶. Peu importe donc que les consultants n'aient pas une formation en évaluation et/ou une connaissance approfondie du secteur public ; leur caractère présumé malléable et adaptable permettra une appropriation rapide des enjeux de l'action publique et de son évaluation :

« On a plus tendance à intégrer des gens qui ont une culture « gestionnaire ». Pas de sciences sociales, ce n'est pas notre métier. Lorsqu'on a besoin de spécialistes de ces

⁶²⁵ Extraits d'entretien avec un consultant senior dans un cabinet d'audit et d'expertise-comptable, Lyon, 20 octobre 2006.

⁶²⁶ Extrait de l'entretien avec un directeur de mission au sein d'un « big four », Neuilly-sur-Seine, juillet 2006.

thématiques, on les intègre en plus dans nos équipes. On est sur un modèle où l'on vend des têtes bien faites qui apprennent vite »⁶²⁷.

Cette tendance peut être quelque peu nuancée par les propos des dirigeants de ce type de cabinets⁶²⁸, ou plus objectivement, comme le démontre une offre d'emploi parue récemment pour un grand nom du conseil :

« Sur un plan académique, ces personnes répondent à des critères d'excellence académique (Grandes écoles de commerces et d'Ingénieurs, Formation universitaire reconnue, Sciences Po). Les futur(e)s collaborateurs(trices) justifient d'une expérience de 3 ans minimum pour les postes de Consultant(e)s Seniors et de 5 ans minimum pour les postes de Managers : (i) au sein de la practice secteur public d'un cabinet de conseil en Organisation de premier plan (ii) Une expérience mixte avec un parcours en cabinet de conseil et au sein d'un organisme public (Collectivités, Ministères, Etablissements publics...) »⁶²⁹.

Néanmoins, la surreprésentation de consultants passés par une école de commerce et donc indirectement moins bien formés au secteur public (du fait de la faible propension voire de l'inexistence que représente ce type de cours dans le cursus de formation) reste prégnante et peut être illustrée à travers la présentation des parcours universitaires des consultants du cabinet Nova 7, cabinet lyonnais de petite taille, spécialisé en conseil stratégique et accompagnement de projets.

⁶²⁷ Extrait d'entretien avec le directeur associé en charge du secteur public d'un *big four*, Paris, La Défense, 2 juin 2006.

⁶²⁸ Cela est également confirmé par les propos du directeur France du cabinet PWC sur le site Internet de son entreprise : Villepelet (S.), *Le patron qui aime les Littéraires*, Paris, Editions Lethilleux-DDB, 2010.

⁶²⁹ Extraits du site Internet du cabinet Michael Page recrutement, <http://www.michaelpage.fr/>, consulté le 20 juin 2010.

NOVA 7 Etudes et conseil, Stratégie, marketing et développement

Robert Revat Consultant senior / Directeur MSc Management / ESC (EM Lyon). DEA Sciences de gestion (Lyon 3). Professeur de marketing à EM LYON. Conseil marketing de grandes entreprises (agroalimentaire, distribution, santé et soins, jardin...). Vice-Président Marketing de l'Office du Tourisme et des Congrès de Lyon. Membre de l'ESOMAR (European Society for Opinion and Market Research). Membre de la SFDS (Société Française de Statistiques).

Julien Casals Consultant senior MSc Management / ESC (EM Lyon). Chargé d'enseignement marketing et management (EM Lyon). Études marketing et conseil auprès de nombreuses organisations publiques ou privées en matière de transport et de mobilité.

Emile Hooge Consultant senior MSc Management / ESC (EM Lyon). DEA Stratégie&Management (Lyon 3). Chargé d'enseignement marketing et développement territorial (EM Lyon). Conseil et accompagnement de nombreux projets multipartenariaux (processus participatifs et stratégie territoriale, tourisme, développement local, espaces naturels...). Expert auprès du Grand Lyon sur les enjeux de métropolisation et de développement économique.

Geoffroy Bing Consultant Diplôme ESC (Grenoble EM). Master 2 en Développement territorial (Université de Saint Etienne). Intervient sur les diagnostics territoriaux et l'évaluation de projets.

Boris Chabanel Consultant Master en Aménagement et Politiques Territoriales (Lyon3). Master Villes et Société (Institut d'Urbanisme de Lyon). Intervient sur les diagnostics territoriaux et la prospective sociétale. Auteur de plusieurs rapports sur la prospective et la planification territoriale.

Clément Christin Chargé d'études Master en Statistique et Informatique Décisionnelle (Univ. Lyon 2). Chargé des traitements et des analyses statistiques pour les enquêtes quantitatives. Intervient également pour la conception de bases de données, la modélisation décisionnelle, le data-mining.

Anne Philibert Chargée d'études Master en Sociologie (Univ. Lyon 2). Intervient sur les études qualitatives (collecte des données, observations, entretiens, analyse et interprétation).

Sources : plaquette commerciale du cabinet de 2008.

Tableau 19 : NOVA 7 Etudes et conseil, Stratégie, marketing et développement

1.3. Les cabinets de conseil en développement territorial

Il s'agit des prestataires de conseil qui se posent en tant que généralistes de l'action publique territoriale. Construisant leur intervention dans une logique de mise à disposition d'outils de diagnostic et d'aide à la décision à destination des pouvoirs publics, les cabinets qui se situent dans cette troisième catégorie concentrent uniquement leurs interventions auprès des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

L'évaluation est ici surtout conçue comme un « outil d'intelligence territoriale » qui permet de rendre mieux compte des mutations qui traversent l'action publique.

La porte d'entrée est axée sur la recomposition des territoires faisant suite aux processus de réformes qui les traversent. On y retrouve par exemple le cabinet RCT (Réseau Conseil en développement Territorial) pour lequel l'évaluation « n'est qu'un angle de vue du développement territorial dans son ensemble »⁶³⁰.

Ce n'est donc pas tant l'évaluation qui paraît intéressante pour ces cabinets que la possibilité par son truchement de toucher les décideurs politico-administratifs qui veulent rendre plus visibles et lisibles leurs actions dans un contexte de décentralisation où se posent d'importantes contraintes financières accompagnées de querelles institutionnelles pour détenir un « leadership territorial »⁶³¹.

Les consultants de ce type de structures sont souvent diplômés de formation en développement territorial, aménagement du territoire et/ou urbanisme (des DESS principalement).

La présentation des parcours des consultants du cabinet Chôra conseil⁶³² est assez illustrative de ce phénomène. Quasiment tous ont auparavant exercé une activité dans une organisation publique (collectivités territoriales, organisations internationales, ...) et forts de l'expérience acquise se sont posés au sein de cette structure de consultance.

⁶³⁰ Extraits d'un entretien avec une consultante junior de ce cabinet, Paris, 14 novembre 2006.

⁶³¹ Genieys (W.), Smith (A.), Baraize (F.), Faure (A.), Négrier (E.), « Le pouvoir local en débat. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, p. 103-119.

⁶³² Cabinet de conseil parisien fondé en 1988 dont le nom, chôra, fait référence à la Grèce antique où il signifie « le territoire de la cité, le pays, la région ».

CHORA Conseil, Conduite du changement dans les collectivités locales

Gérard BIARD, 44 ans, École Polytechnique

- Expériences professionnelles :
 - Département Collectivités Locales de Bossard Consultants
 - 1991-2000: directeur associé et fondateur de Puyo Consultants
- Principaux domaines d'expertise
 - Conseil en organisation et gestion des collectivités
 - Conduite du changement

Franck SOTTOU, 33 ans, IEP de Bordeaux et de Paris – Dauphine

- Expériences professionnelles :
 - 6 ans d'expériences à la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) et au sein d'une équipe de direction d'un Conseil général
 - Professeur associé au CNAM
- Principaux domaines d'expertise
 - Mise en place et évaluation de programmes de développement
 - Organisation des structures et pilotage des politiques publiques
 - Projets d'agglomération, Développement rural, Intercommunalités

Claire VIGEANT, 33 ans, IEP de Bordeaux et DESS de politiques publiques locales

- Expériences professionnelles :
 - 6 ans d'expérience opérationnelle en ressources humaines en collectivités
 - 1998-2001: responsable département collectivités locales OBEA
- Principaux domaines d'expertise :
 - Ressources humaines et statut de la Fonction publique territoriale
 - Audits organisationnels
 - Évaluation des contrats de Ville et enquêtes usagers et personnels

Hortense LUZ, 28 ans, IEP de Strasbourg et du DESS "entreprises et droit de l'Union européenne" de Paris XI

- Expériences professionnelles :
 - Euro-Info du Centre Français du Commerce Extérieur de Paris
 - Commission européenne, Direction Générale des Entreprises
- Principaux domaines d'expertise :
 - Europe: programmes, partenariats et financements
 - Développement local

Source: plaquette commerciale du cabinet, 2008.

Tableau 20 : CHORA Conseil, Conduite du changement dans les collectivités locales

1.4. Les cabinets de conseil en évaluation des politiques publiques

Ce dernier pôle est composé de sept cabinets qui présentent l'évaluation comme dominante exclusive de leur activité de conseil.

Parfois qualifiées de « technocrates de l'évaluation »⁶³³ par certains cabinets concurrents, ces structures posent la connaissance du champ de l'évaluation (de son histoire en passant par ses méthodes) comme la condition première de leurs interventions.

Ces cabinets sont les plus offensifs dans la constitution d'une profession d'« évaluateur de politiques publiques ». Parmi eux, on trouve notamment le cabinet C3E devenu EUREVAL⁶³⁴, pionnier des méthodes d'évaluation en France, dont le fondateur exprime une position tranchée sur la nécessité de voir émerger une profession :

« Il n'existe pas, à notre avis, de spécificité *a priori* de l'évaluation des politiques publiques par champ d'action sectoriel (santé, éducation, habitat, ...). Il existe certes des spécialisations de fait parmi les professionnels de l'évaluation, mais cette évolution n'est pas sans danger. En effet, lorsqu'un chargé d'évaluation tend à devenir un expert du champ considéré, il lui est difficile de ne pas superposer sa propre problématique, ses présupposés et ses attentes sur celles des partenaires de l'action. À l'inverse, selon nous, un praticien chevronné est apte à conduire une évaluation dans un secteur dont il ignore tout ; son ignorance lui permet de préserver l'ouverture d'esprit indispensable »⁶³⁵.

Au-delà de la réalisation stricto sensu d'évaluation, les acteurs de ce pôle ont été les premiers à mettre en place des opérations de formation à destination des collectivités territoriales et des services de l'Etat. D'ailleurs, on peut lire sur le site d'EUREVAL :

« Dans une première période, EURÉVAL a été fortement sollicité pour développer et renforcer les compétences des administrations en matière d'évaluation. Outre la production de guides, nous avons conduit un très grand nombre de séminaires de formation suivis par plusieurs milliers de fonctionnaires européens et français. Ainsi certaines administrations nous ont confié la formation de tous leurs personnels concernés par l'évaluation, par exemple : la DG Agriculture de la Commission

⁶³³ Terminologie souvent revenue dans nos entretiens auprès des consultants.

⁶³⁴ Dont la venue sur le terrain du conseil a été précédemment mise en exergue.

⁶³⁵ Monnier (E.), *op.cit.*, p. 222.

européenne (plus de 300 personnes) ; la Région Nord-Pas de Calais (plus de 200) ; la Région du Val d'Aoste (plus de 150)... »⁶³⁶.

Cette extension du marché sur le créneau des formations s'explique notamment par l'enjeu stratégique que représente cette prestation. En effet, elle permet, tout en élargissant les débouchés du marché, de développer des relations plus proches avec des potentiels demandeurs d'évaluation. En ce sens la formation alimente une prescription ultérieure d'évaluation⁶³⁷.

De plus, les formations permettent de descendre en dessous du seuil de recours à un marché public (à savoir 4000 euros HT). Les procédures sont donc réalisables de gré à gré, ce qui évite aux cabinets d'être mis en concurrence avec d'autres prestataires.

À cet égard, un consultant rencontré lors de notre recherche estime que les nouveaux enjeux du marché de l'évaluation territoriale se situent précisément au niveau des formations qui permettent d'être directement en contact avec des personnes susceptibles de passer ultérieurement des contrats d'évaluation :

« Je pense que la formation de fonctionnaires peut permettre de faciliter l'obtention de marché...Ils devraient se souvenir de nous lors de la sélection des offres les plus pertinentes »⁶³⁸.

En ce sens, le cabinet EDATER a développé une offre de services axés sur la formation continue en évaluation comme le montre le tableau ci-dessous.

⁶³⁶ Extraits du site Internet du cabinet EUREVAL, <http://www.eureval.fr/>, consulté le 20 octobre 2009.

⁶³⁷ Sur ce travail auprès des prescripteurs : Boussard (V.), *op.cit.*

⁶³⁸ Extraits d'un entretien avec le directeur d'un cabinet spécialisé en évaluation des politiques publiques, Paris, 10 juillet 2010.

Une diversification du cabinet EDATER, les formations à l'évaluation des politiques publiques

Afin de renforcer l'efficacité de vos équipes dans le suivi, la mesure et l'évaluation de vos programmes, vous souhaitez mettre en œuvre un plan de professionnalisation des ressources humaines et ainsi développer les compétences des agents et de l'encadrement.

EDATER assure la mise en place de cycles de formation pour professionnaliser et perfectionner les services dans le domaine de l'évaluation :

- concepts et méthodologies de l'évaluation des politiques publiques ;
- comment mettre en place un dispositif de suivi évaluation ;
- articulation entre piste d'instruction et évaluation ;
- comment définir, choisir, implémenter les indicateurs de programme ;
- comment bâtir un cahier des charges d'évaluation ?
- comment organiser au sein de votre organisme une mission évaluation ?

Nous proposons des modules de formation dispensés soit en format inter-structures ou infra-structure selon vos besoins.

Formation des services instructeurs en charge de la gestion des fonds européens en Rhône-Alpes Préfecture de région Rhône Alpes et Région Rhône-Alpes – 2009

Formation des professionnels des services d'éducation et de soins à l'autoévaluation de la qualité de services Fédération nationale des Associations Trisomie 21 et services dans les départements - 2009

Formation à l'évaluation des politiques publiques Ville de Montpellier – 2010

Formation des services en charge de la gestion des programmes européens et du Contrat de Projets Préfecture de région et Collectivité Territoriale Corse – 2010

Extraits du site internet, <http://www.edater.fr/>, consulté le 13 août 2010.

Tableau 21 : Une diversification du cabinet EDATER, les formations à l'évaluation

Soulignons finalement que leurs consultants possèdent généralement les mêmes caractéristiques que ceux des structures de conseil en politiques publiques sectorielles, c'est-à-dire des formations initiales multidisciplinaires et plutôt axées sur les sciences sociales.

Le cabinet EPICES (Evaluer les Politiques et Innover Pour Citoyens et les Espaces)⁶³⁹, fondé en 2006 et orienté sur le créneau de l'évaluation des politiques territoriales, est en ce sens une illustration intéressante d'un cabinet composé d'une équipe aux compétences diversifiées.

⁶³⁹ Il résulte de la scission des activités évaluatives du cabinet de conseil ASCA, spécialiste des politiques d'environnement et de développement durable.

EPICES, Evaluer les Politiques Publiques & Innover pour les Citoyens et les Espaces

Qui sommes-nous ?

Notre équipe regroupe un ensemble de compétences croisant l'économie, l'agronomie, les sciences politiques, la géographie et la sociologie, permettant ainsi une intervention pluridisciplinaire. Elle rassemble des consultants de niveau d'expérience varié pour répondre de façon optimale à des demandes spécifiques.

Laurent BARBUT

Ingénieur agronome INA-PG et titulaire d'un DEA d'économie de l'environnement à Paris I Panthéon Sorbonne, il développe depuis plus de 10 ans ses compétences en matière de gestion publique de l'environnement et des territoires ruraux. Chef de projets expérimenté au sein du bureau d'études AScA, il s'est spécialisé dans la conduite d'évaluations de politiques publiques dans quatre domaines : développement rural, aménagement durable du territoire, politiques agricoles et agrienvironnementales, politiques de gestion des risques naturels. Il est aujourd'hui le gérant et associé fondateur d'ÉPICES. Il est par ailleurs membre de la Société Française d'Évaluation.

Lucie CALVET

Diplômée de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse et titulaire d'un Master 2 Professionnel " Espaces et milieux " de l'Université Paris 7, elle a rejoint ÉPICES lors de la création de la société. Elle développe ses compétences en évaluation de politiques publiques dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

Anne DESGRÉE

Économiste de formation et aujourd'hui socio-économiste par son expérience, elle travaille sur deux champs majeurs d'intervention : les évaluations de politiques publiques et l'appui stratégique aux acteurs de l'aménagement du territoire et du développement local (définition des orientations, démarche participative, déclinaison des programmes d'action et des méthodes de travail). Après avoir animé le pôle sciences sociales de Ouest-Aménagement pendant plus de 10 ans, elle a rejoint ÉPICES dont elle est une associée fondatrice. Basée à Rennes, elle possède une parfaite connaissance des enjeux du grand ouest.

Dikran ZAKEOSSIAN

Ingénieur agronome INA-PG, spécialisation développement agricole. Au cours de ses 7 ans passés au sein d'AScA, il s'est spécialisé dans l'analyse des politiques et projets à l'interface entre agriculture et environnement. Ses connaissances des systèmes de production et des pratiques agricoles, ainsi que des acteurs intervenant dans la mise en oeuvre des dispositifs publics en milieu rural sont mises au service des évaluations des politiques publiques ou des analyses stratégiques de projets agri-environnementaux. Il est aujourd'hui associé fondateur d'ÉPICES.

Sources : Extrait de la plaquette commerciale du cabinet.

Tableau 22 : EPICES, Evaluer les Politiques Publiques & Innover pour les Citoyens et les Espaces

Au final, il est donc possible de classer les acteurs du marché au regard des prestations fournies et des logiques qui les sous-entendent.

Le marché du conseil en évaluation territoriale : prestations et type de rationalité

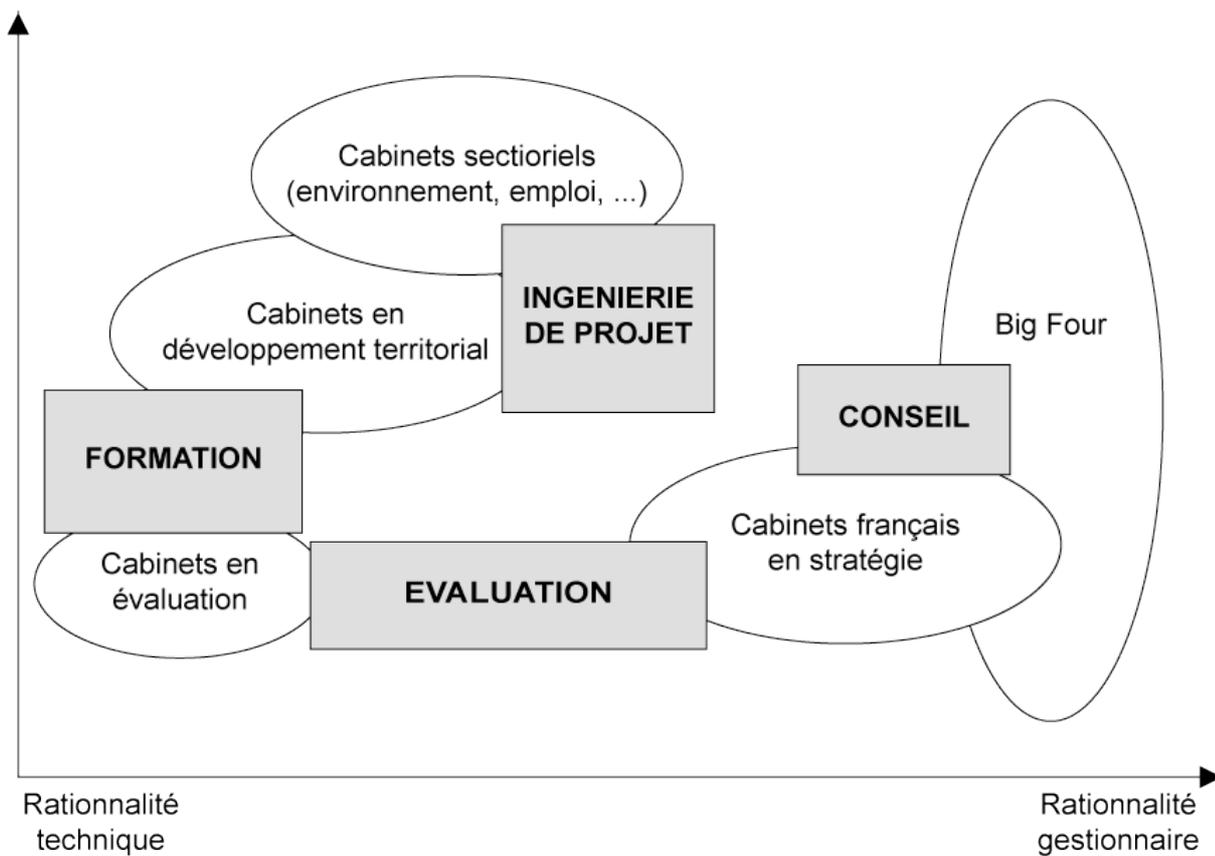


Figure 19 : Le marché du conseil en évaluation territoriale : prestations et type de rationalité

2. Le marketing de l'évaluation territoriale

Le marché de l'évaluation territoriale est investi par des entités aux caractéristiques hétérogènes : des grands cabinets d'audits aux structures plus locales. Fortement concurrentiel, il est nécessaire pour les agents qui s'y meuvent de mettre en place des stratégies commerciales pour se différencier et séduire les potentiels commanditaires publics. Le besoin d'évaluation ne peut pas à lui seul être un facteur explicatif quant au développement de cet espace marchand et de sa vitalité. Il nous semble donc important d'aller chercher autrement ses évolutions. Comment les agents du marché travaillent-ils le marché ? De quelles manières mettent-ils en scène l'évaluation ? Ainsi, nous envisagerons plus précisément ce que l'on peut qualifier de marketing⁶⁴⁰ de l'évaluation, en analysant la mise en scène commerciale et la présentation que les cabinets font de cette nouvelle technique aux apparences modernes.

2.1. Imprimer un accent gestionnaire : l'évaluation pour « performer » l'action publique

En décentrant l'analyse sur le discours évaluatif ainsi que les stratégies de marketing des cabinets de conseil, nous allons chercher à saisir la coloration qui est donnée à l'évaluation par les cabinets oeuvrant dans cet espace mercantile. Nous verrons que la plupart des discours qui entourent l'évaluation sortent tout droit du *New Public Management*.

En ce sens, l'évaluation est pensée par la majorité des cabinets de conseil comme une pratique permettant d'insuffler dans les organisations territoriales des raisonnements résolument tournés vers une vision performative de l'action. Pour eux, l'évaluation participe à un pilotage plus efficace des organisations publiques tendant à augmenter leur efficacité, aspect non négligeable en période de crise des finances publiques locales.

Dans cette optique, le recours à l'entreprise privée est invoqué par les cabinets de conseil comme étant une panacée, un modèle sur lequel il est nécessaire de s'appuyer⁶⁴¹ :

⁶⁴⁰ Cochoy (F.), *op.cit.*

⁶⁴¹ Ce phénomène a déjà pu être mis en exergue par les analystes du *New Public Management*, notamment : Hood (C.), *op.cit.*

« Les administrations comme les entreprises doivent disposer d'une mise en perspective transversale de leur gestion et d'une vision stratégique d'ensemble »⁶⁴².

Ce mouvement de banalisation de la gestion conduit les consultants à emprunter au monde de l'entreprise l'essentiel de « ses recettes de bonne gestion »⁶⁴³ et à l'édifier en parangon qu'il convient d'imposer à une fonction publique territoriale empêtrée dans son « archaïsme » et ses « duels de barons locaux »⁶⁴⁴.

Les intrications entre pilotage et efficacité des politiques publiques sont particulièrement mises en avant par les cabinets, qui jouent sur la raréfaction des ressources financières et la nécessité de prioriser les dépenses publiques et structurent ainsi un argumentaire commercial fécond autour de la performance de l'action publique locale.

Plus précisément, il s'agit par ce prisme de développer dans les organisations publiques les systèmes de pilotage : tableaux de bord, systèmes d'informations et, bien entendu, les évaluations de politiques publiques. L'objectif affirmé par les structures de conseil est de substituer la « culture de résultat » à la traditionnelle « gestion des moyens », ceci dans une logique de vente de prestations qui se trouvent être historiquement leur fonds de commerce (aussi bien le management que d'autres services).

Cette transformation est au cœur de la présentation de nombreux cabinets qui l'inscrivent de manière prononcée sur leur plaquette de présentation. L'exemple du cabinet INEUM consulting en est une parfaite illustration : « Transformer une logique de moyens en une logique de résultats »⁶⁴⁵.

⁶⁴² Plaquette commerciale de présentation du cabinet Axes Management, société française de conseil créée en 1988.

⁶⁴³ Chevallier (J.), « La gestion publique à l'heure de la banalisation », *Revue française de gestion*, septembre-octobre, 1997, p. 31.

⁶⁴⁴ Extrait d'entretien avec un consultant senior dans un cabinet de conseil en développement territorial, Agen, 27 février 2007.

⁶⁴⁵ Propos de Norbert Faure, Associé Secteur Public, INEUM consulting dans le document de présentation de l'offre de son entreprise à destination des pouvoirs publics.

Pour renforcer cette position, l'argument de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF)⁶⁴⁶ qui transforme actuellement les « façons de faire » des administrations centrales est invoqué :

« Révolution au sommet de l'Etat ! En adoptant la LOLF, les parlementaires ont introduit la culture du résultat, de la performance et de l'efficacité des politiques publiques au sein de l'organisation étatique française »⁶⁴⁷.

Ainsi, l'appui sur cette référence (alors que la LOLF ne touche pas directement les collectivités territoriales) permet aux acteurs du consulting d'évoquer la nécessité d'évaluer. En surfant sur l'idée que cette « culture du résultat » est née avec la LOLF (c'est-à-dire en 2001), ils légitiment leurs interventions évaluatives et entretiennent un discours performatif audible pour les décideurs publics ; discours plus attrayant pour la sphère politico-administrative du fait de l'illusion de scientificité qui l'entoure⁶⁴⁸.

De manière plus secondaire, l'évaluation est parfois considérée comme un moyen de rendre des comptes aux citoyens en augmentant la traçabilité des décisions publiques. Briser l'opacité qui entoure les décisions politiques est un ressort sur lequel jouent certains cabinets de conseil qui sont plutôt favorables à un élargissement des procédures d'évaluation à l'ensemble des parties prenantes, des acteurs impliqués dans la politique publique évaluée. L'évaluation est dans cette optique un levier favorisant une plus grande transparence de l'action publique afin de lutter contre le spectre de l'argent public gaspillé : elle est présentée alors comme une possibilité de nourrir le débat démocratique en produisant du « sens sur l'action publique »⁶⁴⁹.

⁶⁴⁶ La LOLF qualifiée de constitution financière de l'Etat a été votée en 2001 pour entrer en vigueur en 2006. Elle vise à assouplir les règles contraignant les gestionnaires. Les budgets sont dorénavant votés par programmes basés sur des objectifs stratégiques précis. Des indicateurs de résultat et de qualité évaluent les programmes afin de justifier ou d'ajuster les sommes affectées aux différentes missions. Statistiquement parlant, la LOLF s'organise autour de 34 grandes missions de l'État divisées en 133 programmes. Il y a près de 80 gestionnaires de programmes, 630 objectifs et 1 300 indicateurs pour l'évaluation.

⁶⁴⁷ Extrait du document « Les petits-déjeuners Mazars - L'hémicycle », n°179, 19 mai 2004.

⁶⁴⁸ Sur le poids de l'argument scientifique dans la vente de prestation de services, voir l'analyse de la rhétorique du dispositif de *Balanced scorecard* : Norreklit (H.), « The Balanced Scorecard : what is in the score ? A rhetorical analysis of the Balanced Scorecard », *Accounting, Organization and Society*, 28, 2003, p. 591-619.

⁶⁴⁹ Plaquette de présentation du cabinet Planète publique.

En proposant des méthodes d'apparence rationnelle, les consultants se sont ainsi édifiés un territoire professionnel qui oscille entre aspects managériaux et tendances démocratiques. On retrouve ici un des points d'achoppement qui traverse l'évaluation depuis son instauration dans les années 1980, c'est-à-dire l'opposition entre une évaluation managériale (supposée de « droite ») et une évaluation pluraliste dite de gauche.

Ainsi, il est possible de trouver une trace de ce clivage dans la vision évaluative des cabinets qui se partage essentiellement entre la performance de l'action publique et nécessité de rendre des comptes (aux citoyens).

Leur positionnement par rapport à l'évaluation se situe dans la continuité de leur activité initiale de conseil, de la plus managériale pour les cabinets de conseil en management à la plus « démocratique » pour les cabinets spécialistes de l'évaluation qui considèrent ce champ d'intervention comme une activité principale.

2.2. Du standard au « sur-mesure » ?

L'analyse des prestations vendues dans la réalisation des évaluations montre qu'il existe une certaine opposition entre un travail normalisé d'un côté et un travail sur-mesure de l'autre. Dans de nombreux propos d'entretien, cet antagonisme est mis en avant, très implicitement, dans la nature des prestations. Il est généré notamment par l'opposition entre bureaux d'études et cabinets de conseil : aux premiers, la réalisation de prestations sans valeur ajoutée ; aux seconds, la force de proposition qui fait leur « aura » commerciale.

Cette distinction fait largement écho aux propositions commerciales des consultants qui sous couvert d'appellations variées y font référence : « prêt-à-porter » / « sur-mesure », « industriel » / « artisanal »⁶⁵⁰.

En tant que service, l'évaluation est donc prise dans la tension analysée précédemment par Jean Gadrey⁶⁵¹. D'un côté, une rationalisation industrielle qui consiste à « concevoir et à organiser des services professionnels formatés en « quasi-produit », à standardiser autant que

⁶⁵⁰ Propos extraits des entretiens avec des consultants.

⁶⁵¹ Gadrey (J.), *L'économie des services*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 1996 et Gadrey (J.), « La modernisation des services professionnels : rationalisation industrielle ou rationalisation professionnelle? », *Revue française de sociologie*, vol. 35, n°2, 1994, p. 163-195.

possible le travail des professionnels, à réaliser ainsi des gains de productivité importants »⁶⁵². De l'autre, une rationalisation professionnelle qui relève d'une « stratégie plus complexe et plus contradictoire, tiraillée qu'elle est entre l'ordre à produire et le désordre à admettre, le standard à définir et la marge de jeu à encourager »⁶⁵³.

Cette forme d'adaptation est relevée par une directrice de mission au sein d'un cabinet de conseil en management :

« On est un cabinet qui s'affranchit de contraintes méthodologiques et normatives mais qui sait faire preuve d'une capacité d'innovation dans ses méthodes pour répondre précisément un besoin. Nous ne sommes pas rigide au niveau méthodologique. Nous sommes capables de les adapter et d'innover »⁶⁵⁴.

Malgré ce discours, on assiste néanmoins à une standardisation des méthodes et des outils offerts par les structures de conseil⁶⁵⁵. Les méthodes d'évaluation proposées puisent essentiellement dans la boîte à outils des sciences sociales (entretiens semi-directifs, études de cas, ...). Elles ont une connotation essentiellement qualitative alors qu'il semblerait que la tendance dominante aux Etats-Unis (foyer originel de l'évaluation) soit plus axée sur l'expérimentation et sur les méthodes quantitatives (études économétriques).

La majorité des cabinets se sentent pourtant prisonniers d'un « cadenassage méthodologique » de la part des commanditaires tout en estimant que l'évaluation n'est pas un marché assez important pour développer des innovations et faire de la Recherche et Développement (R&D). C'est ce que nous indique un consultant senior qui a créé sa propre structure à la fin des années 1990 :

« Il est plus facile de réussir en embauchant des juniors pour faire baisser les coûts qu'en innovant sur les méthodes qui demandent trop de temps »⁶⁵⁶.

⁶⁵² *ibid.*, p.186.

⁶⁵³ *ibid.*, p. 187.

⁶⁵⁴ Extrait d'entretien avec la directrice d'un cabinet de conseil en développement économique, Lyon, 20 octobre 2006.

⁶⁵⁵ Au regard de l'hétérogénéité du marché de l'évaluation, il est assez difficile de rendre compte de l'ensemble des outils et de les typifier, nous dresserons donc seulement ici quelques considérations générales sur les méthodes récurrentes invoquées par les entreprises de consultance.

⁶⁵⁶ Extrait d'un entretien avec un consultant senior dans un cabinet en politiques publiques, Paris, 19 juin 2006.

Dans la jungle des méthodes proposées, une distinction peut être cependant décelée entre le « sur mesure » et la vente de méthodes standardisées.

En effet, la majorité des acteurs qui posent la connaissance d'un secteur de politiques publiques (de ses enjeux et des thématiques connexes comme condition première de l'exercice évaluatif) revendique des méthodologies adaptées d'accompagnement des démarches des acteurs, voire de « co-production » de l'évaluation.

À cet égard, la conduite de démarches participatives (« favoriser la participation des citoyens »⁶⁵⁷) ainsi que la place accordée à la « proximité »⁶⁵⁸ sont souvent revendiquées comme fondements méthodologiques des offres des entreprises de consultance.

De plus, il convient de noter que l'important « turn-over » qui existe entre les structures engendre un nivellement ainsi qu'une standardisation des prestations évaluatives. La circulation de ces agents entre les différentes entreprises a donc pour conséquence une certaine forme de « pillage méthodologique », favorisant la reproduction de méthodes d'action publique formatées.

Ainsi, des cabinets pionniers en évaluation, comme Eureval ont vu leurs consultants essaimer dans de nombreuses autres structures et transférer les méthodes développées.

Pour d'autres, c'est une partie importante des collaborateurs du pôle secteur public qui est « parti » vendre son expertise à la concurrence. C'est le cas notamment de la branche conseil au secteur public d'un cabinet international d'audit qui a été « débauchée » chez Deloitte⁶⁵⁹.

Finalement, même s'il est possible de typifier grossièrement les types de structures qui investissent le marché, il convient également de souligner les effets des recrutements effectués, des compétences recherchées et des profils des consultants sur les représentations des enjeux de l'évaluation.

Il nous semble alors que les positionnements de ces structures se rapprochent peu ou prou de deux pôles antagonistes, se rapportant à des représentations différentes des finalités de l'exercice évaluatif (tableau suivant).

⁶⁵⁷ Plaquette de présentation du cabinet Planète Publique.

⁶⁵⁸ Le Bart (C.), Lefebvre (R.), (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, Res Publica, 2005.

⁶⁵⁹ Extrait d'entretien avec le directeur d'un big four, Paris, La Défense, 2 juin 2006.

Vision de l'évaluation et type d'outils proposés par les cabinets de conseil

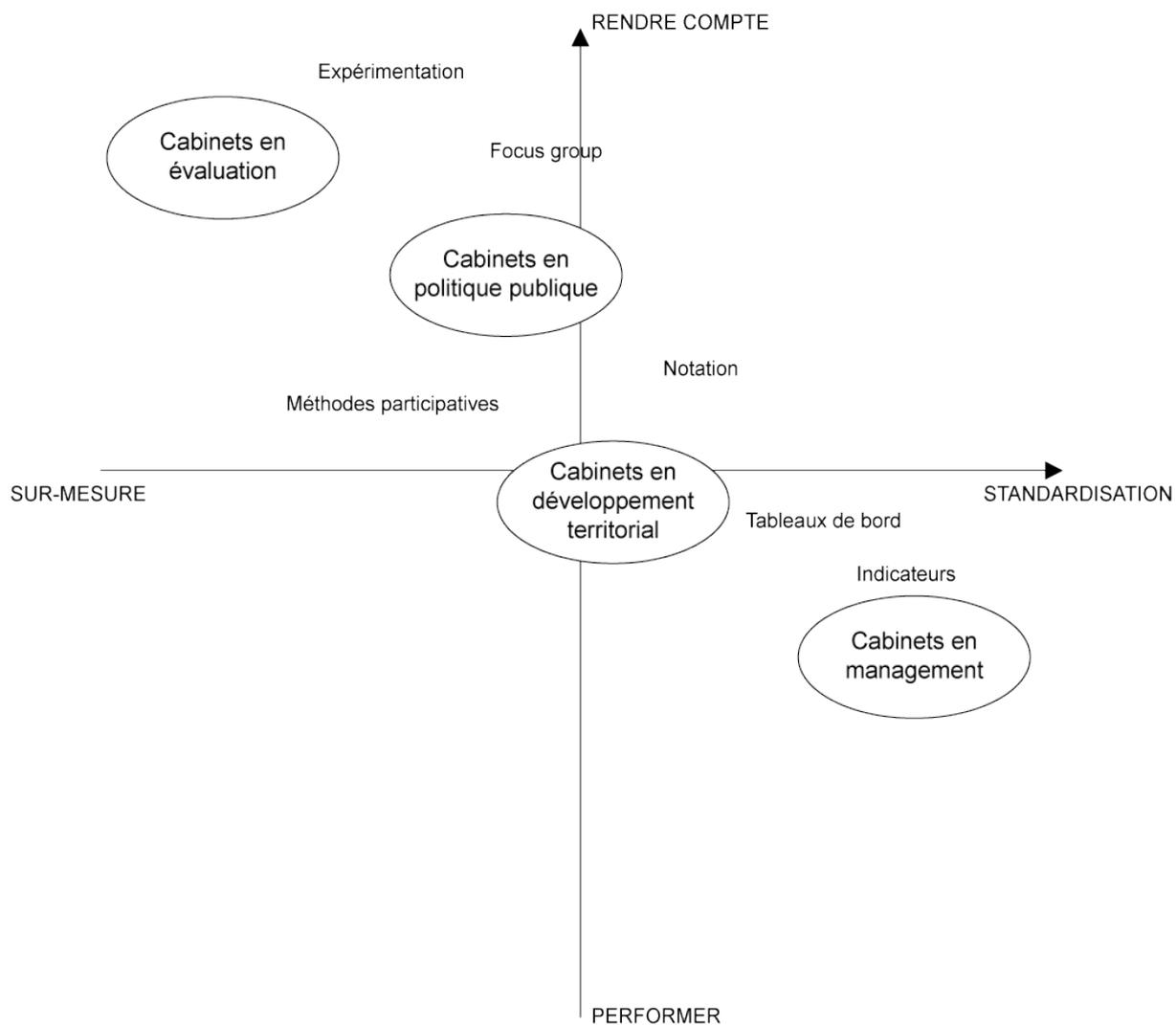


Figure 20 : Vision de l'évaluation et type d'outils proposés par les cabinets de conseil

2.3. Un produit d'appel à valeur symbolique

L'évaluation territoriale constitue un produit éminemment stratégique pour les cabinets de conseil car elle permet de surfer sur une rhétorique performative très à la mode dans les administrations publiques tout en constituant un moyen pertinent d'avant-vente de prestation. Elle permet également de se greffer sur les attentes nouvelles des commanditaires en terme de « culture du résultat », tout en gardant un aspect stratégique qui en fait un instrument singulier parmi ceux de la modernisation de l'action publique.

L'investissement des cabinets de conseil sur le marché de l'évaluation semble donc résulter d'une stratégie essentiellement marchande.

Ce constat s'explique par le pari fait par les acteurs du conseil d'un retour sur investissement plus lointain par rapport aux évolutions de l'Etat et des réformes à venir. L'évaluation serait ainsi une porte d'entrée pertinente pour pénétrer le marché du conseil au secteur public. Entrée pertinente à double titre : d'un côté, il existe des discours de plus en plus nombreux sur cet instrument d'action publique ; de l'autre côté, l'évaluation garantit une image de « sauveur »⁶⁶⁰ qui intervient en dernier recours pour remédier aux problèmes de la mise en œuvre de l'action par les pouvoirs publics.

De surcroît, les consultants se saisissent de l'évaluation pour proposer aux collectivités d'autres types de services (l'évaluation devenant un produit d'appel) et ainsi établir une véritable « colonisation »⁶⁶¹ des collectivités territoriales :

« Pourquoi les petits cabinets le font? Parce qu'ils sont plutôt dans des logiques thématiques techniques, sectorielles. Les grands cabinets parce qu'ils font le pari d'un retour d'investissement plus lointain par rapport aux évolutions de l'Etat : redéploiement des moyens, impacts sur les structures, réforme de l'Etat. Il y a une culture de l'évaluation qui se diffuse. Évaluation veut dire efficacité, mesure de la

⁶⁶⁰ Extrait d'entretien avec le directeur d'un cabinet de conseil en évaluation des politiques publiques, Paris, 14 novembre 2006.

⁶⁶¹ Ce phénomène a été analysé au sujet des avocats : Dezalay (Y.), *op. cit.*

performance des politiques... J'ai donc des logiques de management, d'organisation, d'impulsion globale... et on retombe sur des taux de marge plus importants »⁶⁶².

Ainsi, nous faisons l'hypothèse que pour les structures de consultance, l'évaluation s'apparente, dans bien des cas, à un levier commercial qui permet ensuite de vendre à l'administration d'autres prestations plus onéreuses et plus pérennes financièrement.

En somme, la tendance à la complexification des prestations proposées se traduit par une multi-spécialisation (ce que les anglo-saxons appellent le *full service shops*) qui permet de décrocher des contrats plus importants et donc de mobiliser l'essentiel du cabinet⁶⁶³.

En effet, interroger les politiques publiques et/ou les programmes d'action publique, mettre en exergue les dysfonctionnements, constituent des postures favorisant la vente postérieure de solutions (systèmes d'information, mises en place de dispositifs, ...); Solutions qui tentent de pallier les difficultés pointées.

En ce sens, nous avons pu constater que l'obtention d'un contrat d'évaluation était susceptible d'engendrer des retombées commerciales ultérieures. Nous n'irons pas jusqu'à parler de « rétributions symboliques du militantisme »⁶⁶⁴ car l'avantage est surtout commercial mais il se dessinerait la possibilité d'obtenir d'autres marchés de services grâce à une évaluation. C'est ce que nous appellerons le capital de notoriété fondée essentiellement sur les expériences passées. Cela nous est confirmé par un de nos enquêtés :

« Parce que intellectuellement c'est une ouverture forte pour connaître les politiques publiques, c'est intéressant de le proposer à nos clients et de dire qu'on sait le faire parce qu'il y a une logique de développement de l'évaluation et que par rapport au cœur de métier de TREND qui est l'organisation, il y a des liens commerciaux à faire »⁶⁶⁵.

Pour d'autres structures de conseil, l'évaluation est présentée non plus comme la dernière phase d'une politique publique, mais au contraire comme un support de travail sur les

⁶⁶² Extrait d'entretien avec le directeur d'un cabinet de conseil en management public, Paris, 11 janvier 2008.

⁶⁶³ Gadrey (J.) et alii, *Manager le conseil*, Ediscience international, 1992.

⁶⁶⁴ Gaxie (D.), « Les rétributions symboliques du militantisme », *Revue Française de Science Politique*, vol. 27, n°1, 1977, p. 123-154.

⁶⁶⁵ Extrait d'entretien avec un consultant senior dans un cabinet de conseil en management, Paris, 25 juillet 2006.

objectifs des politiques publiques. Nous sommes ici face à un inversement normatif⁶⁶⁶ qui fait dire aux cabinets de conseil qu'il faut travailler plutôt en amont (dès la conception de la politique) plutôt que d'intervenir en dernier recours lors d'exercice d'évaluation.

Cette approche renvoie au « design » d'une politique publique qui cherche à « développer les processus et techniques favorisant la conception de politiques plus efficaces et plus légitimes »⁶⁶⁷. La société EUREVAL est notamment adepte de ce procédé comme elle l'indique dans sa plaquette de vente de prestation :

« Le développement de l'évaluation des politiques publiques a révélé en « creux » un défi pour les années futures : mieux concevoir les politiques publiques, pour les rendre plus pertinentes et plus efficaces. Face à ce défi, une ingénierie s'est développée : le Policy Design. Cet ensemble de processus et d'outils permet de prendre en compte la réflexion stratégique dans l'élaboration des politiques publiques, de passer d'un choix stratégique à la définition concrète d'une politique, d'effectuer le « design » d'un programme »⁶⁶⁸.

Le travail ne porte donc plus directement sur l'analyse d'une politique publique passée, mais s'efforce de contribuer à une meilleure écriture des politiques publiques dans le but de les rendre évaluables. L'évaluation devient alors un instrument au service de la préparation des politiques publiques à venir et par voie de conséquence un formidable moyen de lobbying commercial qui « remplace les campagnes de publicité » pour reprendre l'analyse proposée par Luc Boltanski, et Eve Chiapello⁶⁶⁹.

Les cabinets travaillent à cet effet le marché pour s'assurer le marché⁶⁷⁰. En d'autres termes, on peut considérer que les kits de savoirs proposés par les officines de conseil leur servent

⁶⁶⁶ Méasson (L.), « Evaluation publique, sciences sociales et expertise : l'histoire française d'un renversement normatif », *Pyramides*, n°10, 2005, p. 113-134.

⁶⁶⁷ « Comment mieux concevoir les politiques publiques », colloque des 18 et 19 novembre 2004 organisé à l'Ecole Nationale d'Administration.

⁶⁶⁸ Extrait de la plaquette commerciale du cabinet présentant le cycle de formation « Mieux concevoir les politiques et les programmes publics ».

⁶⁶⁹ Boltanski (L.), Chiapello (E.), *op.cit.*

⁶⁷⁰ Valérie Boussard, *op.cit.*

d'« assaut juridictionnel »⁶⁷¹ dans la conquête de parts de marché auprès d'un secteur public, grand consommateur de prestataires externes⁶⁷².

Cet investissement permet également aux cabinets de s'offrir des références assez prestigieuses auprès des organisations publiques - quoi de plus noble que de travailler pour un Ministère ou une grande collectivité territoriale - qui pourront ensuite être valorisées dans le démarchage du secteur privé.

En outre, les entreprises de conseil qui se meuvent sur le marché de l'évaluation territoriale mettent régulièrement en place des partenariats (le plus souvent gratuits) : enquêtes, co-organisations de colloques, de séminaires, ... avec des acteurs situés stratégiquement dans le champ politico-administratif. Nous entendons par là les différentes associations de collectivités territoriales (Associations des Régions de France, Associations des Départements de France, ...) ou encore certains ministères (notamment celui du Budget et des comptes publics) qui peuvent faire office de caisse de résonance auprès des autres organisations publiques. Ces manifestations donnent une vitrine commerciale indéniable pour se présenter en tant que prestataires de services susceptibles d'apporter une expertise teintée d'un caractère scientifique.

À cet égard, le cabinet Ernst and Young a conduit plusieurs enquêtes sur l'état de l'évaluation des politiques publiques en France et en Europe⁶⁷³ qu'il a ensuite présentées lors de différents forums professionnels⁶⁷⁴.

Au final, les acteurs du conseil, par le truchement de l'évaluation, tentent de se montrer indispensables aux pouvoirs publics même si le coût d'entrée de cet investissement n'est pas négligeable.

Comme nous l'indique Dominique Memmi « tourné vers l'action mais à la demande des technocrates, capable de disparaître au moins provisoirement derrière la prestation qui lui est

⁶⁷¹ Abbot (A.), *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, The University of Chicago Press, 1988.

⁶⁷² Sauviat (C.), art.cit.

⁶⁷³ « La culture du résultat au coeur d'une nouvelle gouvernance publique ? Évaluation des politiques publiques Baromètre européen », Ernst and Young, 2008.

⁶⁷⁴ Notamment lors du colloque européen de la Société Française de l'Évaluation organisé au Parlement européen à Strasbourg les 3 et 4 juillet 2008.

demandée, le « normalisateur » accepte, avec le contrat qui lui est imparti, autant de contraintes que de gratifications »⁶⁷⁵.

Conclusion

Au terme de ce chapitre, nous avons pu dessiner les contours du marché de l'évaluation territoriale, essentiellement investi par des structures aux caractéristiques hétérogènes.

Si le marché a été défriché par des laboratoires universitaires qui liaient, bien souvent, l'évaluation à leurs travaux de recherche sur des secteurs de politiques publiques, il est aujourd'hui la « chasse gardée » d'acteurs du conseil qui possèdent des tailles, des histoires, des origines et des compétences variées.

Pourtant, nous avons noté que si très peu se spécialisent uniquement et exclusivement en évaluation des politiques publiques, tous en font un enjeu spécifique et stratégique de leur déploiement auprès des institutions publiques.

Il s'agit alors d'un capital symbolique de pénétration du marché dans un contexte d'extension des commandes des collectivités territoriales et, plus généralement, de montée en puissance d'une réforme sans cesse invoquée de l'Etat.

L'exemple de la place des grands cabinets internationaux d'audit, les *big four*, est de ce point de vue assez intéressant à souligner. Leur investissement sur le créneau de l'évaluation territoriale est, en effet, révélateur d'une managérialisation des activités publiques et de la diffusion de théories et de méthodes managériales à la sphère locale, qui semblait, jusqu'ici, davantage protégée que les cercles centraux.

Nous avons alors essayé de restituer les tensions qui traversent cet espace marchand de l'évaluation territoriale. L'opposition entre la rationalité technique et la rationalité gestionnaire des cabinets, loin d'être un simple artefact, semble, alors permettre de cliver les entreprises de consultance.

On touche ici un aspect éminemment délicat de la question du développement de l'évaluation dans l'espace infranational qui se voit investi par des acteurs aux logiques différentes.

⁶⁷⁵ Memmi (D.), « Savants et maîtres à penser, la fabrication d'une morale de la procréation artificielle », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°76-77, 1989, p. 103.

Cela semble perturber la lisibilité et la visibilité de cet instrument, la perception qu'en ont les acteurs politico-administratifs locaux.

De plus, en étant assez faible sur le marché, moins d'une dizaine de structure, ceux qui se revendiquent « cabinet de conseil en politique publique », ne sont pas en mesure d'imposer une montée en puissance des méthodologies et des outils proposés aux acteurs locaux.

Ce sont donc surtout des méthodes venues des secteurs d'origine des cabinets qui leur permettent de se faire une place dans cet espace, même si les cabinets de conseil en évaluation essayent, tant bien que mal, d'instituer des jeux et des enjeux autour de la reconnaissance professionnelle du métier d'« évaluateur » et de sa légitimité.

Enfin, ce chapitre apporte une contribution plus théorique aux analyses sur la constitution des espaces marchands.

Ainsi, nous avons pu démontrer que ce marché ne se constituait pas autour d'un rapport plat, neutre et a-politique entre l'offre et la demande (autrement dit, une hypothèse fonctionnaliste d'un « besoin » d'évaluation) mais que l'investissement marchand des cabinets conduisait à saisir l'évaluation comme un « produit » stratégique de conseil.

Si le développement de règles évaluatives et de dispositifs territoriaux construit les prémices d'un espace marchand, celui-ci est d'autant plus structuré par les acteurs qui s'y trouvent et les intérêts qu'ils construisent afin de régulariser leurs échanges.

C'est maintenant à une lecture plus fine qu'il faut s'attacher pour saisir, in situ, le travail opéré par un cabinet de conseil sur le créneau de l'évaluation des politiques publiques.

CHAPITRE 4

« CAPTER » LE MARCHÉ DE L'ÉVALUATION

LA TRAJECTOIRE DU CABINET A

« Dans le conseil, le commercial prime, et pourtant l'art du conseil consiste à ne jamais paraître « commercial » ».

Michel Villette, Sociologie du conseil en management, Paris, La Découverte, 2000, p. 34.

Dans la continuité du chapitre précédent, l'analyse qui suit se propose d'observer plus finement la trajectoire d'un cabinet de conseil dans le champ infranational de l'évaluation afin de tester l'hypothèse selon laquelle ce secteur d'activité constitue, pour la majorité des structures qui l'investissent, davantage une opportunité stratégique autour des évolutions accompagnant les mutations de l'action publique⁶⁷⁶ qu'un élément constitutif de leur identité professionnelle.

Même si elle n'est pas représentative de l'ensemble des entreprises présentes sur le marché de l'évaluation territoriale, la structure A nous semble avoir des vertus illustratives probantes car elle cumule de larges propriétés précédemment mises en exergue dans le troisième chapitre de notre travail.

En effet, il s'agit d'un cabinet spécialiste sectoriel qui s'est récemment positionné dans le champ de l'évaluation territoriale. Cabinet de taille moyenne (25 consultants), il est implanté principalement à Paris avec des succursales à Lyon et à Aix-en-Provence. Dotée d'une spécialisation technique dans un secteur de politiques publiques, l'emploi et la formation professionnelle, cette structure apparaît au début des années 1990.

⁶⁷⁶ Sur cette question, voir la très bonne synthèse de Jean-Pierre Gaudin en première partie de son ouvrage : Gaudin (J.-P.), *op.cit.*

Le détour par ce prisme ethnographique⁶⁷⁷, en observant de l'intérieur une officine de conseil permettra de comprendre les modalités de création et de stabilisation de savoirs investis pour pénétrer le marché de l'évaluation territoriale.

Il vise à aborder l'évaluation sous l'angle des producteurs privés d'évaluation et des intérêts qu'ils ont développés, dans la vente d'un produit nommé « évaluation », en tentant de mettre à jour et de comprendre les chemins empruntés par cette structure sur le marché du conseil au secteur public.

L'approche proposée ici est nourrie essentiellement des impressions de terrain que nous avons soigneusement consignées lors de notre expérience⁶⁷⁸, des analyses de documents internes (notes de séminaires d'équipe, newsletters, ...), de la littérature grise produite par le cabinet (rapports, guides méthodologiques, communications lors de manifestations professionnelles, ...), de la mise en scène de l'offre de services (via le site Internet et les offres commerciales de présentation du cabinet) et des trajectoires professionnelles des consultants qui y officient.

Dans le souci de garantir l'anonymat de la structure et des consultants qui y travaillent, nous avons décidé de rester discret sur les noms des consultants dans la mesure où cette information n'apportait aucune plus-value à la démonstration.

Dans un premier temps, sera retracée la fabrique de son offre de services (Section 1), puis nous verrons que l'évaluation est progressivement investie pour devenir un ressort essentiel dans le cadre d'un réagencement des savoirs à partir des années 2000 (Section 2).

⁶⁷⁷ Pour les travaux français sur les apports de l'utilisation de cette méthode, se reporter notamment à : Abélès (M.), *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, O. Jacob, 1989.

⁶⁷⁸ Nous avons dans cette optique consigné durant la durée de notre incursion dans ce cabinet, un carnet de bord sur les « mœurs et coutumes » de cette entreprise ainsi que nos impressions de terrain lors des missions qui nous ont été confiées. Eu égard à la relation contractuelle engageant le cabinet A avec ses clients, nous ne mentionnerons pas ici directement les dossiers, nous nous servirons plutôt des prises qu'ils ont pu nous offrir sur la stratégie de la structure.

SECTION 1 : LE FAÇONNAGE D'UNE OFFRE DE SERVICE DEDIEE AU SECTEUR PUBLIC

La position occupée par le cabinet A dans le champ du conseil ne suit pas une trajectoire rectiligne. Il développe surtout ses compétences au fur et à mesure de l'obtention de missions avec des commanditaires privés puis publics. L'offre de services se façonne donc progressivement, de manière plus ou moins structurée. Le cabinet A se nourrit des expériences passées pour formater des savoirs et augmenter sa capacité d'intervention auprès des commanditaires.

Nous montrerons qu'originellement axé sur les ressources humaines du secteur privé (Paragraphe 1), le cabinet élargit progressivement son périmètre d'intervention, notamment auprès des organisations publiques (Paragraphe 2).

1. Le « management des ressources humaines »⁶⁷⁹, un socle fondateur du cabinet

La création du cabinet A est intimement liée au parcours de son fondateur, spécialiste des ressources humaines dans le secteur privé. Cette thématique le voit développer une ingénierie de conseil à destination des entreprises qui s'élargit progressivement aux politiques d'emploi et de formation professionnelle des organisations publiques.

1.1. Une structure créée autour de l'expertise de Monsieur B

Créé en 1993 à Lyon, le cabinet A se structure originellement autour de l'expérience professionnelle de Monsieur B, son fondateur, qui débute sa carrière à Lyon dans l'enseignement supérieur et la recherche en sciences sociales⁶⁸⁰ avant d'évoluer dans des fonctions de gestion des ressources humaines.

⁶⁷⁹ Sur le sujet : Tixier (P.-E.) et alii, (dir.), *Ressources humaines pour sortie de crise*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2010.

⁶⁸⁰ Il assurera notamment des activités des fonctions d'enseignement et de recherche à l'École Centrale de Lyon et à l'École Supérieure de Commerce de Lyon.

Ancien directeur du pôle formation du groupe Eco (qui deviendra par la suite l'agence d'intérim ADECCO), il met en place des actions en direction des contrats de qualification⁶⁸¹. Il se penche à cette époque sur la gestion au sein des entreprises du personnel handicapé. Il crée notamment la première agence d'intérim spécialisée sur ces questions dans les Bouches-du-Rhône, département dans lequel il a effectué une grande partie de ses études⁶⁸².

Par ailleurs, Monsieur B est issu de la mouvance de la « deuxième gauche » fédérée par Michel Rocard⁶⁸³, pour le compte duquel il suit les projets économiques lors de la courte expérience de ce dernier à l'élection présidentielle de 1981.

Au demeurant, les liens avec le parti socialiste se prolongeront de manière plus ou moins affirmée par des associations ponctuelles à la réflexion menée par ce parti politique dans le champ de la formation professionnelle.

Cette filiation politique est clairement revendiquée par le cabinet qui se présente comme une « entreprise de gauche » même si le marqueur partisan est bien souvent mis de côté dans l'approche commerciale des organisations.

Cela ne constitue d'ailleurs pas un frein dans le travail du cabinet, comme nous le confiera son fondateur :

« Peu importe que ce soit des collectivités territoriales de droite ou de gauche, je ne veux juste pas travailler avec les extrêmes »⁶⁸⁴.

La présentation de la trajectoire de Monsieur B n'est pas anodine car elle cristallise le positionnement commercial du cabinet A.

⁶⁸¹ Dispositif instauré par le législateur au début des années 1990, le contrat de qualification est un contrat de travail à durée déterminée concernant l'embauche de jeunes de moins de 26 ans dans le secteur marchand. Suivant le principe de l'alternance entre occupation d'un emploi et formation, il comporte l'acquisition d'une qualification reconnue par un diplôme. En 2004, il est supprimé et remplacé par le contrat de professionnalisation.

⁶⁸² Monsieur B est titulaire d'un DEA lettres modernes de l'Université d'Aix-en-Provence et d'un DEA de droit public de l'Université de Lyon II.

⁶⁸³ Sur ce courant : Becker (J.-J.), Candar (G.), *Histoire des gauches en France*, Editions de la Découverte, vol. 2, 2005.

⁶⁸⁴ Propos recueillis lors d'une mission effectuée avec Monsieur B pour un conseil général de « gauche », 9 décembre 2005.

Empruntant son nom à des origines grecques signifiant littéralement « liquide amniotique »⁶⁸⁵ ou dans une acception plus poétique « source de vie »⁶⁸⁶, l'entreprise souhaite nourrir ses clients d'une expertise capable de les faire évoluer et « produire du changement »⁶⁸⁷.

Le choix sémantique du cabinet est donc un élément important dans la compréhension de l'offre de services qui est structurée et mise en avant par Monsieur B.

Dès l'origine, le cabinet veut fonder son originalité (et donc se différencier des potentiels concurrents) sur sa capacité à faire de la « recherche-action »⁶⁸⁸ ; deux consultants sont alors présents pour assurer l'offre de conseil.

À cette époque, c'est autour de la Gestion des Ressources Humaines (GRH) que se met en place le socle fondateur des compétences du cabinet A qui s'adresse principalement aux PME et à quelques grands groupes internationaux⁶⁸⁹. Les missions concernent essentiellement la formation du personnel d'encadrement, l'intégration de nouveaux salariés, la mise en place de charte d'accueil ou encore la réalisation d'audit.

En outre, continuant à « surfer » sur l'expertise développée précédemment en matière de contrats de qualification par Monsieur B, le cabinet crée un partenariat avec l'AGEFOS-PME⁶⁹⁰ qui aboutit à une des premières productions écrites de l'entreprise⁶⁹¹, un guide d'accueil du jeune dans l'entreprise.

⁶⁸⁵ D'après le dictionnaire Le Robert de 2002 : « annexe embryonnaire enveloppant l'embryon de certains vertébrés ».

⁶⁸⁶ C'est en tout cas ce que mentionne le cabinet A dans ses différents supports de communication. Notons au passage que la période « antique » est souvent mobilisée par les structures de conseil. Les cabinets Chôra Conseil, Mission Publique se réfèrent ainsi respectivement aux « territoires de la cité » et aux « Missiones Publicae » qui étaient chargés d'une mission temporaire au bénéfice de la cité.

⁶⁸⁷ La rhétorique de la conduite du changement est très présente chez les cabinets de conseil : David (A.), « Outils de gestion et dynamique du changement », *Revue Française de Gestion*, n°120, 1998, p. 44-59.

⁶⁸⁸ Extraits de la plaquette commerciale du cabinet A.

⁶⁸⁹ Le cabinet A a conçu et réalisé des formations de tuteurs pour différentes entreprises (grands groupes ou P.M.E) dont notamment : Groupe Accor, Banque Morin-Pons, Cap Avenir, Euromaster, les Librairies Decitre, Saint Gobain, Atamec, Brink's, Panzani, Danone, les salons Jack Holt, Haagen Dazs, Max Pax, Lu, CPC France, Charbonnage de France, Bio- Mérieux, Banques Populaires...

⁶⁹⁰ Il s'agit d'un Fonds d'Assurance Formation interprofessionnel et national dédié aux PME-PMI, premier organisme gestionnaire des fonds de la formation professionnelle au plan national.

En 1995, pour conforter le positionnement de son offre de services, le cabinet A recrute deux nouveaux consultants spécialisés dans les ressources humaines et la formation professionnelle : l'une étant auparavant chargée d'étude, l'autre, une ancienne directrice de l'ANPE⁶⁹². Cinq consultants sont désormais présents pour augmenter la capacité d'action de la structure en dehors de ce domaine assez restreint d'interventions.

1.2. Un tournant : une mission pour un service déconcentré de l'Etat

Après une période de lancement polarisée sur le secteur privé, la période 1996-1998 constitue un premier moment de rupture dans la stratégie d'expansion du cabinet en raison d'un marché primordial contracté avec une organisation publique.

En l'espèce, un service déconcentré de l'Etat en région, la Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DRTEFP)⁶⁹³ de Rhône-Alpes, confie au cabinet A une étude sur la mise en place d'un dispositif d'insertion des cadres, qui se veut être la première expérience du cabinet avec une entité publique⁶⁹⁴.

La mission menée pour le compte de la DRTEFP constitue une sorte de laboratoire expérimental pour tester dans le secteur public des réflexions et des outils qui ont été forgés précédemment dans le secteur privé par Monsieur B.

⁶⁹¹ La production de guides méthodologiques ou autres documents d'apparence technique est souvent valorisée par le cabinet A comme un élément constitutif de sa plus-value et de son savoir-faire auprès de ses clients.

⁶⁹² Même si les voies qui mènent au consulting auprès du secteur public sont assez multiples, il est possible d'y déceler bien souvent, un transfert de compétences du secteur public ou parapublic (anciens cadres d'administrations centrales ou territoriales) vers le secteur du consulting. Nous y reviendrons dans le chapitre suivant en nous intéressant plus finement au parcours des consultants officiant en évaluation territoriale.

⁶⁹³ Mises en place le 1er janvier 1995, les DRTEFP sont les antennes régionales du Ministère de l'emploi et de la solidarité. Elles ont pour objectif de renforcer l'interaction et d'assister à la mise en œuvre régionale des politiques de l'Etat en matière de travail, d'emploi et de formation professionnelle. Elles sont remplacées fin 2009 par les Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DRECCTE).

⁶⁹⁴ Il apparaît clairement que le positionnement régional Rhône - alpin de l'entreprise ait joué en sa faveur dans l'obtention de ce contrat.

Ce contrat est particulièrement stratégique car il oriente définitivement et durablement le cabinet A sur le conseil au secteur public, plus « friand » d'une expertise extérieure sur le champ de l'emploi et de la formation professionnelle qui sont des axes forts de l'Etat déconcentré et décentralisé.

En effet, Monsieur B prend conscience du fait que l'opportunité de développer sa structure se trouve du côté du secteur public et que malgré l'obtention de quelques missions avec des entreprises privées, ces dernières restent insuffisantes pour développer et faire vivre de manière satisfaisante sa structure.

Fort de ce constat, le cabinet A, à partir de cette mission, développe une ligne de services à destination des missions locales d'insertion et des Permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)⁶⁹⁵ qui connaissent un essor important dans les années 1990. Les politiques d'emploi et de formation professionnelle seront désormais investies pour perforer le marché du conseil au secteur public.

Cette capitalisation sur les apports d'une mission menée précédemment pour prospecter de nouvelles dimensions semble d'ailleurs consubstantielle à la construction des savoirs des cabinets de conseil.

La vision très utilitariste des missions est revendiquée clairement par Monsieur B dans la structuration commerciale de son entreprise. Ce dernier estimant que les critères de réussite d'une mission de conseil peuvent se résumer comme suit :

« Trois critères permettent d'appréhender la réussite d'un dossier. Est-ce que le client est content ? Qu'est-ce que j'en retire pour mon expertise ? Comment s'en servir pour développer notre offre de services ? »⁶⁹⁶.

L'écriture des bases du projet de conseil et l'essence des interventions étant posées, le cabinet A s'attache maintenant à diversifier ses champs de compétences et d'interventions.

⁶⁹⁵ Ces institutions proposent aux jeunes de 16 à 25 ans de les aider à surmonter l'ensemble des problèmes (formation, logement, ...) posés par leur insertion professionnelle.

⁶⁹⁶ Propos tenus lors d'une réunion d'équipe à Paris le 16 décembre 2005.

2. Une diversification des compétences et du périmètre d'interventions

La fin des années 1990 représente une phase d'extension pour le cabinet A ; extension de son champ d'intervention mais également extension géographique avec l'acquisition de nouveaux bureaux à Paris pour gagner en «force de frappe » commerciale.

2.1. Un développement de l'offre à destination des pouvoirs publics

La multiplication de dispositifs juridiques et la complexification de l'action publique⁶⁹⁷ favorisent un développement (en moyen humain et financier) important du cabinet qui se greffe sur les opportunités offertes par les nombreux appels d'offres⁶⁹⁸ qui se mettent en place à cette époque tant au niveau central, essentiellement des Ministères, que des collectivités territoriales qui gagnent davantage en prérogatives et en autonomie.

Pour faire face à la montée en puissance du cabinet et à l'augmentation de la charge de travail, quatre consultants sont embauchés en 1997 (dont un expert-comptable, Monsieur T, qui deviendra ultérieurement responsable administratif et financier du cabinet).

Le profil des consultants qui arrivent est assez similaire : ce sont des individus spécialisés sur les politiques d'emploi et de formation professionnelle qui doivent permettre d'aider le cabinet à monter en qualité sur ces champs identifiés comme stratégiques pour infiltrer le secteur public.

Les consultants disposent d'ailleurs de formation dans le domaine, à savoir : D.E.A. Formation - Emploi et Développement Local, D.E.S.S. Gestion des ressources humaines dans les organisations publiques – Université Lyon II, D.E.A. Gestion socio-économique des entreprises et des organisations et Ecole de Management de Lyon.

À cette époque, la stratégie de développement peut être qualifiée d'« attrape-tout » car l'objectif est surtout de multiplier les prestations afin d'être reconnu comme légitime sur le marché du conseil aux organisations publiques.

⁶⁹⁷ Balme (R.), Faure (A.), Malibeu (A.), (dir), *op.cit.*

⁶⁹⁸ Champy (F.), Commande publique d'architecture et segmentation de la profession d'architecte. Les effets de l'organisation administrative sur la répartition du travail entre architectes », *Genèses, Sciences sociales et histoire*, n° 37, 1999, p. 93-113.

Cette stratégie offensive du cabinet revendiquée par Monsieur B et son directeur financier, Monsieur T, provoque la réponse à de nombreux appels d'offres même si les commandes ne correspondent pas directement aux compétences propres de la structure.

Cela fait dire à Monsieur G, un des consultants du cabinet, que le conseil « s'est surtout de faire croire aux clients que l'on dispose d'une expertise »⁶⁹⁹ en sous-entendant que l'on ne la détient pas forcément⁷⁰⁰.

À titre d'exemple, soulignons notamment que la Loi de réduction du temps de travail (passage du travail hebdomadaire à 35 heures) permet au cabinet de se positionner en tant que potentiel expert suite à un référencement opéré par la DRTEFP pour le compte de laquelle le cabinet avait déjà travaillé dans le cadre de la mission qui lui avait ouvert les portes du secteur public. Il est important de souligner que les références antérieures et les contacts noués lors de précédentes prestations de conseil constituent des facilitateurs dans la conquête de futurs marchés nonobstant le code des marchés publics.

En effet, comme le remarque plusieurs auteurs, la réputation acquise est une carte de visite indéniable pour se différencier sur un marché où le commanditaire achète une prestation sans en connaître véritablement la qualité et la valeur⁷⁰¹.

D'ailleurs, ce sont deux écueils que le cabinet essaye de surmonter à la fin des années 1990. Le premier est la trop grande dépendance aux contrats obtenus essentiellement de « gré à gré », c'est-à-dire en appels d'offre restreints et directement avec les commanditaires, sans passer par l'intermédiaire de la procédure des appels d'offre à travers le Bulletin Officiel des Annonces des Marchés Publics (BOAMP). Le second est lié au fait que le développement du réseau du cabinet A s'effectue essentiellement autour de relations personnelles. S'impose alors l'impératif d'un développement plus institutionnel auprès de l'Etat et des collectivités territoriales.

C'est ainsi que durant cette période, la thématique « européenne » est investie par le cabinet A dans sa captation de marché. En recrutant un consultant spécialiste des questions

⁶⁹⁹ Extrait de propos de terrain, Tours, 31 janvier 2006.

⁷⁰⁰ Pour prolonger ce propos : Jaillet (A.), *La Rhétorique de l'expert. Analyses de discours de consultants en entreprise*, Paris, L'Harmattan, 1999.

⁷⁰¹ Sur cet aspect, voir notamment : Karpik (L.), *L'économie des singularités*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Sciences Humaines », 2007.

européennes, l'entreprise souhaite s'introduire sur ce marché lucratif (la Commission européenne étant une grande consommatrice d'études⁷⁰²). Un travail de veille, de lobbying en prenant des RDV à Bruxelles se met alors en place⁷⁰³.

Dans cette optique, l'opportunité du programme Leonardo da Vinci relatif à la création d'un espace européen de coopération dans les domaines de l'enseignement et de la recherche est très rapidement saisi par la structure pour se faire référencer auprès des instances administratives et politiques.

Plus généralement, par le biais de l'entrée européenne, le cabinet A obtient deux marchés qui diversifient son offre de services sur des secteurs de politiques publiques autres que celui de la formation professionnelle.

Le premier porte sur le développement local. Avec l'appui d'AGEFOS PME Ile-de-France, organisme avec lequel un partenariat a été créé, le cabinet A conduit une mission sur « l'état du dialogue social dans les territoires » à travers une étude comparative sur plusieurs pays. Quant au second, il concerne le sport. Toujours avec l'appui d'AGEFOS PME, dont on ne peut que souligner le rôle important dans le développement du cabinet A, une étude est réalisée sur « les formes d'emplois dans le sport » en partenariat avec le Comité National Olympique et Sportif Français (CNOF).

Ces travaux donnent lieu à des séminaires de restitution où le cabinet A se crée de nombreux contacts avec différents ministères, collectivités territoriales et autres associations de collectivités (l'Association des Maires de France notamment).

La mise en place de ces manifestations est très stratégique pour le cabinet A, dans une optique de reconnaissance qui fait augmenter la légitimité de son intervention sur le marché des prestations à destination des organisations publiques.

En définitive, les deux missions évoquées sont assez significatives de la manière dont la formation professionnelle est envisagée, comme tremplin pour étendre le champ des interventions.

En la connectant plus largement à d'autres secteurs de politiques publiques, le cabinet A s'oriente vers une expertise généraliste. Le nouveau et double référencement, l'entrée par les « territoires » et la thématique du sport donnent alors au cabinet A les moyens de proposer

⁷⁰² Par exemple : Lavignotte-Guérin (E.), *op.cit.*

⁷⁰³ Pour une approche du travail de lobbying à Bruxelles : Demortain (D.), *art.cit.*

toute une gamme de services en direction des collectivités territoriales dans un contexte où la décentralisation s'accroît.

De nouveaux consultants rejoignent donc le cabinet A pour parfaire cette gamme.

C'est le cas notamment d'un ancien administrateur de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) spécialisé dans le développement local⁷⁰⁴ qui rejoint l'équipe durant une courte période. Son expérience ainsi que sa notoriété semble avoir profité au cabinet qui obtiendra des marchés suite à ce recrutement⁷⁰⁵.

Un autre consultant est ensuite recruté spécifiquement sur la thématique sportive : il est titulaire d'une licence de STAPS (Sciences et Techniques des Activités Physiques et Sportives) et d'un DESS de management des organisations. Il élargit par la suite son intervention à l'économie sociale et solidaire (EES) qui se connecte avec la question du sport dans le cadre des politiques d'insertion.

Durant cette période, les champs de compétences, de manière concentrique, prennent de l'épaisseur et laissent entrevoir une palette de prestations élargies en direction des organisations privées et désormais surtout publiques qui deviennent le cœur des interventions de la structure et son futur pour les prochaines années de développement.

2.2. Une vitrine parisienne pour parfaire l'implantation

Ancré historiquement à Lyon, le cabinet A se dote assez rapidement d'une antenne parisienne afin de couvrir plus « efficacement » le territoire français. L'implantation de nouveaux bureaux s'inscrit dans la stratégie de développement commercial du cabinet à destination des entités publiques.

Dans cette optique, il est important de bénéficier d'une adresse parisienne (qui plus est à proximité de la gare de Lyon pour rester le plus proche possible du siège social lyonnais), symboliquement plus prestigieuse et permettant d'être en contact direct avec les entités

⁷⁰⁴ Au sein de l'OCDE, il a durant sept ans (1978-1985) été attaché à la Direction de l'Emploi et des Affaires sociales puis a passé treize ans (1985-1998) à la Direction générale du Développement territorial. Il a notamment participé aux travaux du Comité OCDE sur les politiques sociales, du Groupe de travail sur le développement régional et du Groupe affaires urbaines.

⁷⁰⁵ Le recrutement d'un individu à fort capital symbolique s'avère une entreprise intéressante dans l'optique de donner une visibilité à la structure.

politico-administratives décisionnelles : Ministères et autres délégations de l'Etat⁷⁰⁶. L'acquisition hautement symbolique se trouve être un vrai choix de la structure qui souhaite passer du statut d'entreprise régionale à une société d'envergure nationale voire européenne et de fait obtenir des missions généralement confiées à une élite du conseil essentiellement parisienne⁷⁰⁷.

Une adresse dans la capitale voit donc le jour en 1999 avec Monsieur T comme responsable d'antenne. Initialement réduite à la seule présence de ce dernier, cette succursale devient progressivement, suite à l'essor du cabinet, le bureau principal et fer de lance de la stratégie offensive d'extension.

L'accroche parisienne facilite en effet l'accès ainsi que la desserte de nombreux territoires se situant dans la « grande banlieue de Paris »⁷⁰⁸ : la Normandie, le Nord-Pas-de-Calais, la Picardie, ou encore la région Centre.

Au contraire, certains territoires trop lointains sont peu investigués (Aquitaine et Alsace notamment) et restent pour l'instant en dehors de toutes prospections commerciales, comme nous le fait remarquer une consultante, Madame L :

« Strasbourg est encore trop loin, plus de quatre heures de train pour y aller, ce n'est pas rentable ; nous attendons l'arrivée du TGV EST à l'été 2006 pour commencer à investir l'Alsace »⁷⁰⁹.

Le maillage du territoire grâce à ses deux offices peut donc être mis en corrélation avec les missions obtenues par le cabinet A depuis les années 1993.

Sur près de 250 missions qui ont été conduites, environ une cinquantaine (soit près de 20%) l'ont été auprès d'organisations publiques ou parapubliques de la région Rhône-Alpine.

Quant aux territoires mentionnés précédemment, ils représentent près de 40 % du total des dossiers effectués⁷¹⁰.

⁷⁰⁶ Une présence à Paris facilite l'approche de ces acteurs centraux notamment par la participation aux colloques et autres forums qui ont cours dans la capitale : colloques de la DATAR, Rencontres de la Modernisation de l'Etat,...

⁷⁰⁷ Voir: Berrebi-Hoffmann (I.), Grémion (P.), « Elites intellectuelles et réforme de l'Etat. Esquisse en trois temps d'un déplacement d'expertise », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, n°126, avril/ mai 2009, p. 39-60.

⁷⁰⁸ Propos recueillis à Tours lors d'une mission avec Monsieur G, 20 février 2006.

⁷⁰⁹ Propos recueillis lors d'une mission avec Madame L relative à l'évaluation de la démocratie participative d'un département, 14 décembre 2005.

Sans tomber dans une interprétation rapide de ces données et malgré le fait que nous ayons eu des difficultés à saisir un argument « localiste » dans l'obtention de marchés auprès des collectivités territoriales par les entreprises de conseil⁷¹¹, il est possible d'avancer que la position géographique est un argument de vente dans la connaissance du territoire ainsi qu'un élément sécurisant pour le commanditaire⁷¹².

Ce type de registre de « proximité »⁷¹³ est mis en avant dans les propositions commerciales du cabinet A, comme nous le montre cet extrait d'une réponse à un appel d'offres :

« L'équipe mise à disposition est principalement centrée sur Paris et possède une capacité de mobilité et de mobilisation tant pour l'équipe directement en charge que pour les experts à associer éventuellement au projet. Compte tenu des effectifs, l'équipe reste à taille humaine, susceptible de réagir dans la proximité avec réalisme et efficacité ».

Dans les propositions commerciales du cabinet A, « les propales » pour reprendre le langage indigène, le début du document comportait souvent une rubrique intitulée, « nos atouts pour réaliser la mission », où l'on pouvait voir ce type d'argumentation⁷¹⁴.

Complétant les entités lyonnaise et parisienne, une succursale est ouverte à Aix-en-Provence à la fin de l'année 2003 pour contribuer au développement du cabinet A dans le Sud.

Dirigée par un Polytechnicien, docteur en économie, Monsieur DL, cette antenne a pour objectif de favoriser une irrigation des régions du sud de la France.

L'annexe provençale s'appuie notamment sur le réseau de Monsieur DL qui, auparavant, a été le fondateur et directeur général de deux cabinets aixois : FERE Consultants de 1978 à 1998

⁷¹⁰ Chiffres calculés sur la base des missions référencées par le cabinet A en date de juin 2006.

⁷¹¹ Sur ce point, se reporter au premier chapitre de cette partie.

⁷¹² Cette hypothèse mériterait une investigation plus approfondie pour rechercher si les réseaux développés, les contacts noués lors de missions ainsi que la participation à des forums professionnels ne puissent pas également être invoqués comme facilitateurs dans cette entreprise commerciale.

⁷¹³ Pour un usage de cette notion dans le champ politique : Le Bart (C.), Lefebvre (R.), *op.cit.*

⁷¹⁴ Michel Villette, le contenu principal des activités de conseil se déploie dans le cadre d'un contrat négocié entre l'entreprise cliente et la firme de conseil, l'essentiel étant formalisé dans un document produit par le cabinet de conseil, « la proposition commerciale Villette (M.), *op.cit.*

et FDL Consultants, cabinet spécialisé sur les politiques publiques d'emploi et de formation sur la période 1999 à 2002⁷¹⁵.

De plus, Monsieur DL se voit confier le développement commercial d'une offre à l'international, principalement tournée vers l'Europe (grande consommatrice d'étude comme nous avons déjà pu l'indiquer) mais également vers le bassin euro-méditerranéen, espace que le cabinet A a déjà essayé d'investir sans succès au début des années 2000⁷¹⁶.

⁷¹⁵ Soulignons que Monsieur DL était précédemment Chef de service de la recherche et de la prospective au Ministère de l'Équipement avant de rejoindre la Direction Générale de la Caisse des Dépôts et Consignation en qualité de Directeur des études stratégiques et Président du Comité des études.

⁷¹⁶ En 2000, suite à son implication active dans le dispositif des « emplois jeunes », le cabinet se voit proposer l'opportunité de créer une succursale au Maroc (le roi Hassan II, souhaitant mettre en place un système très similaire) qui toutefois n'aboutira pas.

La stratégie d'extension du cabinet A



Figure 21 : La stratégie d'extension du cabinet A

SECTION 2 : DE NOUVEAUX HORIZONS COMMERCIAUX

La phase de lancement puis de développement des activités ayant pris une coloration de conseil aux organisations publiques, le cabinet A décide d'étendre son offre originellement centrée sur le socle « emploi-formation » tout en s'efforçant de le consolider par le biais d'une communication scientifique sur les travaux conduits.

Un réagencement stratégique des savoirs se met donc en place (Paragraphe 1) pendant que l'évaluation des politiques publiques devient le point de jonction incontournable de l'offre de services (Paragraphe 2).

1. Un réagencement stratégique des savoirs

L'aube du nouveau millénaire est l'occasion pour le cabinet A d'orienter sa stratégie autour de deux dimensions jusque-là inexploitées. D'un côté, une approche axée sur les dynamiques territoriales des problématiques d'emploi et de formation est développée par le cabinet A tandis que de l'autre, il essaye de s'offrir davantage de légitimité pour intervenir auprès de ses clients.

1.1. Appréhender les questions d'emploi et de formation par l'« entrée territoriale »

À partir des années 2000, le cabinet A saisit l'opportunité du « local » en mettant à disposition des pouvoirs publics une palette d'outils, notamment des diagnostics⁷¹⁷ dans l'aide à la définition des politiques développées par les collectivités territoriales.

Cette nouvelle orientation est dictée par les missions conduites qui fait dire au cabinet A que :

« Le territoire se renforce comme échelle de référence de l'action publique dans le domaine du développement économique, de l'emploi, de la formation et de l'insertion. Notre approche empirique confirme que le territoire permet la transversalité, le décloisonnement et le partenariat multi-acteurs, qui contribuent à l'efficacité et à

⁷¹⁷ Pour une approche de cet outil : Béhar (D.), Estèbe (P.), « La fausse évidence régionale », *Projet*, n° 301, 2007, p. 39-44.

l'innovation dans le domaine du développement économique, de l'emploi, de la formation, et de l'insertion »⁷¹⁸.

Continuant à creuser le filon des questions d'emploi et de formation pour lequel il obtient des marchés, le cabinet A souhaite désormais appréhender territorialement ces aspects qui sont de plus en plus prégnants dans les collectivités territoriales⁷¹⁹.

Ces marchés sont d'autant plus accessibles pour un cabinet de taille moyenne que des missions auprès de services centraux de l'Etat. D'ailleurs, les collectivités sont davantage demandeuses de ce type d'expertise externe⁷²⁰.

Le cabinet A joue donc sur sa connaissance de ces champs pour s'infiltrer auprès des commanditaires publics locaux.

Précisément, c'est une nouvelle mission pour la DGEFP, une étude sur « Les stratégies territoriales pour l'emploi » en 2001, qui lui donne accès à de nouveaux marchés au niveau des collectivités territoriales.

L'élaboration des Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE), la mise en place de « Maisons de l'emploi », la définition de stratégie d'emploi sont autant de missions obtenues qui vont être conduites par le cabinet A.

En outre, le cabinet élargit ses compétences à la définition des politiques de formation professionnelle⁷²¹ à travers l'écriture de plusieurs Plans Régionaux de Développement des Formations (PRDF).

À partir de ce socle sectoriel, la question territoriale devient alors un leitmotiv dans l'offre des savoirs mis à disposition:

« Progressivement, les approches territoriales des questions relatives à l'emploi et à la formation nous ont conduit à intervenir plus globalement sur les territoires : économie, aménagement du territoire, soutien aux projets des intercommunalités, sport, culture, tourisme, chartes de territoire et méthodes d'appui à la nouvelle « gouvernance

⁷¹⁸ Extrait d'une note de préparation d'un séminaire interne, 2006.

⁷¹⁹ Berthet (T.), (dir.), *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en questions*, Presses Universitaires de Bordeaux, 2005.

⁷²⁰ Lors d'une mission, un client nous dira : « Nous ce qu'on achète, c'est du temps d'expert disponible », Tours, 21 février 2006.

⁷²¹ Berthet (T.), (dir.), *Les régions et la formation professionnelle*, Paris, LGDJ, 1999.

territoriale » (conseils locaux de développement, accompagnement de la démocratie locale, excellence territoriale, etc) »⁷²².

Les recrutements de consultants sont effectués dans ce sens. Arrivent ainsi un spécialiste du développement territorial, formé à la Sorbonne, transfuge d'un cabinet concurrent ainsi qu'un autre consultant, auparavant chargé de mission Développement Économique et Emploi à la ville de Villeurbanne.

La diversification du portefeuille des clients est alors notoire. Tous les niveaux de collectivités locales et les structures territoriales sont alors approchés : de la petite communauté de communes à la Région, en passant par les conseils généraux ou les services déconcentrés de l'Etat.

1.2. Gagner en légitimité sur le marché du conseil

Désormais, travailler le marché du conseil auprès du secteur public revêt un caractère stratégique pour le cabinet A qui présente son offre de service autour d'une conception « recherche - action »⁷²³, susceptible de rassurer les commanditaires publics sur sa capacité à mener des réflexions sans être seulement un « prédateur managérial » sur des marchés en devenir.

Cette conception nuancée en interne par certains collaborateurs dont Monsieur G, transfuge récent d'un cabinet concurrent :

« C'est la guerre entre les cabinets de conseil. Malgré la force de frappe des grands cabinets, les méthodes sont assez similaires entre les structures... Ils ont trop l'impression que l'on fait innovant dans le cabinet A »⁷²⁴.

Malgré tout, il convient de noter que le cabinet A privilégie un habillement « scientifique » de son offre de service afin de donner des gages de sécurité aux commanditaires.

⁷²² Extraits d'un document distribué lors d'une réunion d'équipe du cabinet A en décembre 2003.

⁷²³ On peut ainsi lire sur le site internet du cabinet A, « le cabinet promeut depuis plus de 15 ans son identité de « laboratoire d'idées » au service de l'action publique, capable de combiner compréhension stratégique des enjeux et maîtrise des exigences opérationnelles de conduite du changement ».

⁷²⁴ Propos recueillis lors d'une mission effectuée à Tours, 4 avril 2006.

Dans cette optique, fin 2005, le cabinet A procède à l'acquisition d'une structure de consultance afin de renforcer sa présence et son expertise dans son champ initial de compétences, l'emploi et la formation :

« Le cabinet A a réalisé l'acquisition du cabinet C. Cette acquisition lui permet de renforcer sa palette de services dans le champ des politiques d'emploi, d'éducation et de formation ainsi que dans la gestion des ressources humaines au sein des entreprises et l'appui au développement du dialogue social. Le nouvel ensemble propose une offre élargie avec vingt-cinq consultants répartis sur quatre bureaux à Paris, Puteaux, Lyon, Aix en Provence et un chiffre d'affaires de 3 millions d'euros »⁷²⁵.

Au-delà d'un simple renforcement, cette nouvelle entité accroît la légitimité du cabinet A pour intervenir en tant que structure de consultance à destination des acteurs publics et privés de l'emploi et de la formation professionnelle.

En effet, le directeur du cabinet C est très reconnu dans ce champ et bénéficie d'une position symbolique qui lui permet d'avoir de nombreux réseaux. Docteur en droit de l'Université de Strasbourg, directeur du DESS de Droit social – Gestion des RH (1990 – 2000) de l'université de Paris X, il est l'auteur de nombreux ouvrages et articles dans le domaine (notamment un manuel Dalloz sur le droit de la formation continue) et responsable de la chronique formation professionnelle pour la Revue Droit Social (RDS).

Poursuivant cette stratégie de rapprochement avec le milieu académique, le cabinet A embauche en 2006, un docteur en science politique, chargé de recherche à la Fondation Nationale des Sciences Politiques (FNSP) à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble. Auparavant conseiller scientifique au Commissariat Général au Plan (CGP) dans le domaine des affaires sociales et membre du Comité scientifique de suivi des démarches d'évaluation au Conseil régional de Rhône-Alpes, le consultant M a également été Professeur à la faculté des sciences sociales et politiques - Université de Lausanne - sur l'évaluation des politiques publiques.

Cette nouvelle recrue assure les fonctions créées sur mesure de « conseiller scientifique ». Présenté officiellement lors d'un séminaire à Paris en janvier 2006, son recrutement est expliqué par la stratégie du cabinet A de s'implanter dans le paysage institutionnel, de

⁷²⁵ Communiqué de presse du directeur du cabinet A en date de décembre 2005.

travailler sa communication par le biais de publications et de créer des liens plus étroits avec le milieu de la recherche académique⁷²⁶.

Ainsi, un article est très rapidement publié dans la revue *Pouvoirs locaux*⁷²⁷ et une première communication s'attachant à « La politique d'emploi au risque de la territorialisation concurrentielle » est donnée lors d'un colloque de l'Association Française de Science Politique à Grenoble en juin 2006.

En plus de ces publications, Monsieur M opère un rapprochement du cabinet A avec ses réseaux universitaires :

« Au sein de l'équipe de direction, j'assume les fonctions de directeur de la stratégie et du développement depuis 2007, et contribue aux missions sur mes domaines d'expertise (politiques de l'emploi, politiques de formation, dialogue social). Cette expertise a été en grande partie construite dans mon activité de chercheur en science politique (Sciences Po, UMR Pacte Grenoble, mis à disposition du cabinet A). Même si cette activité est aujourd'hui un peu "en sommeil", je publie régulièrement articles et contributions à ouvrage collectif sur mes thèmes de prédilection »⁷²⁸.

Désormais, la nouvelle offre s'agence de la manière suivante, ce dont témoigne la plaquette commerciale du cabinet A, reproduite ci-dessous.

⁷²⁶ D'ailleurs, il semblerait que notre embauche dans le cadre d'une convention CIFRE était un moyen d'opérer ce rapprochement.

⁷²⁷ Elle s'intitule: « La Région, assembleur d'une « approche intégrée » de l'action publique pour l'emploi ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 70, 2006.

⁷²⁸ Présentation de Monsieur B sur le site web d'un réseau social, viadeo, <http://www.viadeo.com/fr>, consulté le 3 septembre 2010.

Plaquette commerciale du cabinet A

Fondé en 1993, le cabinet A regroupe une équipe pluridisciplinaire d'une trentaine de consultants : économistes, sociologues, juristes, experts en gestion des ressources humaines, en organisation du travail, en ingénierie de la formation, en développement territorial, en évaluation des politiques publiques

Nos modes d'intervention associent : études, analyses et diagnostics, évaluations, conduite de projets, assistance technique, ingénierie du développement et de l'innovation, accompagnement des acteurs. De cette façon, cabinet A peut opérer un **lien interactif** entre :

- L'analyse des besoins, l'élaboration des stratégies, des politiques ou des projets.
- Leur mise en œuvre effective, l'accompagnement des acteurs et l'évaluation des actions.

Le Cabinet A intervient - en France comme au niveau européen - dans **les quatre champs suivants** :

Enterprises		<p>Management des ressources humaines et des organisations</p> <hr/> <p>Nous impulsions et accompagnons les changements organisationnels dans les entreprises, ainsi que le développement des compétences et des qualifications, par la mise en œuvre de solutions globales alliant l'expertise du conseil et le savoir-faire en ingénierie de l'emploi et de la formation. Nos missions concernent à la fois les grandes entreprises, les P.M.E., les associations, les collectivités locales ou les administrations centrales et déconcentrées.</p>
		<p>Conception et évaluation des politiques publiques</p> <hr/> <p>En concertation avec les acteurs, nos interventions permettent d'évaluer ou d'accompagner les politiques et les programmes d'action, au plan européen, national, régional, départemental ou local. Nos méthodes privilégient les démarches participatives et les appropriations partagées. Elles associent accompagnement opérationnel et réflexion stratégique. Nous enseignons ou développons la maîtrise des concepts de l'évaluation auprès de diverses institutions.</p>
Collectivités Territoriales		<p>Conseil stratégique et opérationnel aux collectivités territoriales</p> <hr/> <p>Nous proposons aux collectivités territoriales une offre de services diversifiés (juridiques, organisationnels, méthodologiques, de conduite de projets...) leur permettant de bâtir leur stratégie, de moderniser leurs organisations, de développer les compétences des élus et techniciens, d'évaluer l'efficacité de leurs actions et de mobiliser les énergies locales. Nos approches privilégient l'adaptation aux contextes locaux et l'accompagnement de proximité.</p>
	Développe ment Local	<p>Accompagnement des acteurs du développement local</p> <hr/> <p>Nous proposons des appuis méthodologiques et logistiques aux acteurs du développement local en vue de réaliser des diagnostics partagés, d'animer des réseaux ou des structures de développement et de les accompagner dans la mise en œuvre de leurs actions. Nous favorisons les conduites de projet qui associent les acteurs économiques et sociaux de façon à renforcer la cohérence des approches et le décloisonnement des acteurs locaux.</p>

Tableau 23 : Plaquette commerciale du cabinet A

2. L'évaluation, un liant pour structurer les savoirs

Bien que venu tardivement à l'évaluation -près de dix ans après sa création-, le cabinet A s'approprie ce nouvel impératif qui est de plus en plus invoqué dans l'espace public, pour en faire un élément favorisant l'articulation de son offre de services.

Nous verrons à cet égard que même si l'évaluation y est fortement investie, elle reste plus une opportunité pour « accompagner les mutations de l'action publique, des organisations et des territoires »⁷²⁹ qu'un champ spécifique d'intervention au centre des compétences mêmes de la structure.

2.1. La connaissance sectorielle comme sésame évaluatif

L'arrivée « en » évaluation du cabinet A se fait par le prisme d'une connaissance des politiques d'emploi et de formation professionnelle qui se voit de plus en plus traversées, notamment au niveau local, par des injonctions évaluatives.

Il faut attendre 2003 pour que le cabinet A décroche plusieurs évaluations grâce à sa connaissance des politiques d'emploi et d'insertion.

Plus précisément, la fenêtre d'opportunité ouverte par l'arrivée à mi-parcours de plusieurs programmes d'action publique lui permet de réaliser de nombreuses évaluations sur cette période. Trois marchés sont ainsi conclus avec les villes d'Aix-en-Provence, de La Ciotat et de Salon-de-Provence dans le cadre de l'évaluation de leur politique de la ville.

En outre, le cabinet A réalise des missions dans le cadre des évaluations à mi-parcours des fonds structurels européens. Plusieurs régions le sollicitent afin d'évaluer une thématique liée à la formation professionnelle : les politiques contractualisées sur le « développement de l'insertion des publiques en difficulté » pour la région Franche-Comté ou encore les contrats de progrès mis en œuvre dans les Centres de Formation d'Apprenti (CFA) pour le compte de la Picardie.

⁷²⁹ Extrait d'une note de préparation d'un séminaire interne, 2006.

Il peut être clairement établi que la montée en puissance du cabinet sur des prestations d'évaluation se fait en corrélation avec l'augmentation des appels d'offre suite aux injonctions de plus en plus nombreuses qui pèsent sur les collectivités territoriales⁷³⁰.

S'ajoute à cela le facteur sectoriel, la connaissance d'une politique publique fortement « budgétivore »⁷³¹, qui augmente les chances du cabinet d'être sélectionné. En effet, l'expertise (forgée en partie dans le privé) des politiques d'emploi et de formation professionnelle permet au cabinet A de se positionner en tant que producteur légitime d'évaluation pour le secteur public.

Pourtant, la venue du cabinet A dans le champ de l'évaluation est traversée par la volonté de rester un spécialiste du domaine à évaluer et non un « méthodologue » de l'évaluation. Le responsable administratif et financier du cabinet A soulignant à cet égard que :

« On ne peut pas évaluer toutes les politiques avec les mêmes méthodes. Il faut surtout connaître le terrain pour évaluer »⁷³². La rhétorique sur-mesure était de ce fait mobilisée : « Nous, nous proposons un cadre méthodologique qui est évolutif et pas figé »⁷³³.

Mais, c'est véritablement en 2004 que le cabinet acquiert sa « notoriété évaluative ».

Grâce à une alliance stratégique avec le cabinet international INEUM consulting⁷³⁴, le cabinet A décroche le marché relatif à l'évaluation finale de l'Objectif 3 (Fonds social européen relatif à la lutte contre les discriminations dans le monde du travail) dont le commanditaire est

⁷³⁰ Nous renvoyons à ce propos à la première partie de notre travail.

⁷³¹ Les Régions ont une compétence générale en matière de formation professionnelle continue, compétence réaffirmée par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales du 13 août 2004. Dans la majorité des régions, la formation professionnelle représente le principal poste des dépenses du budget.

⁷³² Extrait d'une discussion lors d'une réunion de travail, Paris, 27 février 2006.

⁷³³ Extrait d'un propos de terrain, Paris, 3 novembre 2005.

la DGEFP⁷³⁵. L'obtention de cette référence hautement symbolique (une étude auprès d'un ministère) favorise l'ancrage du cabinet sur des missions d'évaluation⁷³⁶.

De ce fait, le cabinet A va pouvoir développer son offre de services sur ce créneau identifié comme un « outil au service des politiques publiques »⁷³⁷.

Une phase nouvelle de recrutement s'ouvre alors avec l'arrivée de trois consultants qui arborent une spécialisation en évaluation des politiques publiques.

Le premier, ancien du cabinet Eureval s'engageant sous la forme d'un partenariat tout en gardant son indépendance dans le cadre d'une activité personnelle de conseil.

Le second consultant amène son expérience des études quantitatives en tant qu'ancien chef de département au Centre d'Etudes et de Recherche sur les Qualifications (CEREQ). Il a été rencontré et repéré par le cabinet A dans le cadre d'une de ses missions en Rhône-Alpes, alors que ce dernier était responsable du PRAO (Pôle Rhône-Alpes de l'Orientation).

Tandis que le troisième, transfuge également du cabinet C3E-Eureval, apporte les méthodologies évaluatives précédemment acquises au sein de ce cabinet⁷³⁸.

En 2005, l'arrivée de nouveaux consultants a encore lieu : une consultante du cabinet EVALUA et un nouveau consultant de chez EUREVAL sont débauchés.

Il est intéressant de noter que le cabinet A recherche ses compétences chez des structures qui sont reconnues en évaluation des politiques publiques et qui se positionnent exclusivement sur cette thématique. Ces nouvelles arrivées ont notamment pour objectif de professionnaliser l'approche évaluative car l'analyse des méthodologies développées par le cabinet A fait surtout apparaître un bricolage des méthodes au profit d'une connaissance sectorielle des politiques publiques à évaluer.

⁷³⁵ Relevons une nouvelle fois que le cabinet A avait déjà eu l'occasion de travailler avec des antennes déconcentrées de cette direction du Ministère de l'économie et de l'emploi.

⁷³⁶ L'année 2006 est également faste pour le cabinet A qui décroche des contrats d'évaluation dans le cadre de la terminaison des CPER et des programmes européens (Fonds structurels).

⁷³⁷ Propos tenus par le directeur du cabinet A lors d'une réunion de travail, Paris, 27 février 2006.

⁷³⁸ Le turn-over assez fort qui existe au sein des cabinets de conseil (plus de 20% par an selon les chiffres du SYNTEC) peut être avancé comme un facteur de nivellement des offres d'évaluation.

Ainsi, lors d'une mission avec une consultante du cabinet A, Madame L, nous avons été assez surpris des méconnaissances des bases de l'évaluation ainsi que de la faible culture en théories de l'analyse des politiques publiques des consultants.

L'évocation de la grille séquentielle de Jones⁷³⁹ (considérée comme une base de l'enseignement en politiques publiques) à nos « collègues » fut l'occasion de mesurer leur désintérêt pour ce domaine. Le découpage en cycle de vie d'une politique publique leur paraissant très théorique et peu opérationnelle dans leur travail quotidien⁷⁴⁰.

De surcroît, les connaissances méthodologiques en évaluation restaient assez sommaires comme nous le montre les propos du fondateur du cabinet, Monsieur B :

« Il y a des entretiens semi-directifs, un état des lieux, des indicateurs, ce sont bien des méthodes d'évaluation ça ! »⁷⁴¹.

Il resta également assez évasif sur les concepts de l'évaluation, notamment celui de « référentiel » en récusant toute forme de langage technocratique sur l'évaluation⁷⁴².

Pourtant, progressivement, Monsieur B se positionne clairement dans le champ de l'évaluation en essayant de revendiquer une posture spécifique:

« On est des évaluateurs de politiques publiques (...) Notre connaissance du domaine nous a permis d'acquérir une méthode (...) La SFE au contraire fait de l'évaluation procédurière, pour nous l'évaluation, c'est plus dynamique »⁷⁴³.

Au final, l'emballage cosmétique de l'offre de services est davantage mis en avant au sein du cabinet A notamment en matière d'évaluation où le travail commercial du consultant doit permettre de dépasser le caractère cyclique de l'évaluation et des marchés issus des fonds structurels et des CPER. Un nouveau statut va alors être conféré à l'évaluation.

⁷³⁹ Jones (Ch.), *op.cit.*

⁷⁴⁰ Note de terrain, 14 décembre 2005.

⁷⁴¹ Propos de Monsieur B lors d'une évaluation pour un conseil régional, novembre 2005.

⁷⁴² Le référentiel est défini comme le (s) critère (s) auquel (s) doit (n) t être confronté (s) les résultats d'une évaluation (CSE, *Petit guide de l'évaluation*, 1996, p. 25).

⁷⁴³ Extrait d'une réunion de travail, Paris, 27 février 2006.

2.2. Un instrument au carrefour de l'offre de services

Après une période de découverte de l'évaluation en 2003 avec l'obtention de quelques contrats avec des collectivités territoriales, les missions sur cette thématique se multiplient. En 2006, la moyenne du chiffre d'affaires sur les trois dernières années du cabinet A montre que l'évaluation représente 26% des rentrées financières⁷⁴⁴.

Pourtant, même si le cabinet compte trente-deux missions d'évaluation sur près de deux cent cinquante missions réalisées auprès d'organisations publiques ou parapubliques depuis 2006⁷⁴⁵, l'offre de services en évaluation reste résolument construite sur le « tas » et par effets cumulatifs des missions menées.

En effet, l'évaluation des politiques publiques apparaît toujours pour le cabinet A comme une façon de travailler sur les deux principaux champs de compétences du cabinet. Il s'agit d'un axe transversal de structuration de l'offre de services permettant d'embrasser les compétences originelles du cabinet (c'est-à-dire les politiques d'emploi et de formation professionnelle) avec celles qui sont acquises durant la décennie 1990 (le développement territorial).

Une réunion d'équipe de mai 2006⁷⁴⁶ contribue à illustrer cette conception et laisse entrevoir la stratégie d'appréhension de l'action publique du cabinet A qui privilégie trois axes de développement (voir le tableau ci-dessous).

Précisément, une note interne qui présente les pistes de développement pour le cabinet A avance l'idée que la compétence en évaluation est surtout une porte d'entrée vers de nouveaux champs d'intervention (renforcement sur l'économie, ouverture sur l'environnement, ...), nécessaire pour « intégrer la logique LOLF »⁷⁴⁷.

⁷⁴⁴ Chiffres produits à partir de la présentation réalisée par Monsieur T dans un document de préparation d'un séminaire interne en 2006.

⁷⁴⁵ Chiffres produits à partir de l'analyse des références du cabinet en date de juin 2006.

⁷⁴⁶ Un point entre les membres du bureau de Paris était régulièrement mis en place en fonction de l'arrivée de nouveaux collaborateurs (réunions favorisées par le turn-over) et l'obtention de nouveaux contrats.

⁷⁴⁷ Extrait d'un document de préparation d'un séminaire interne en 2006.

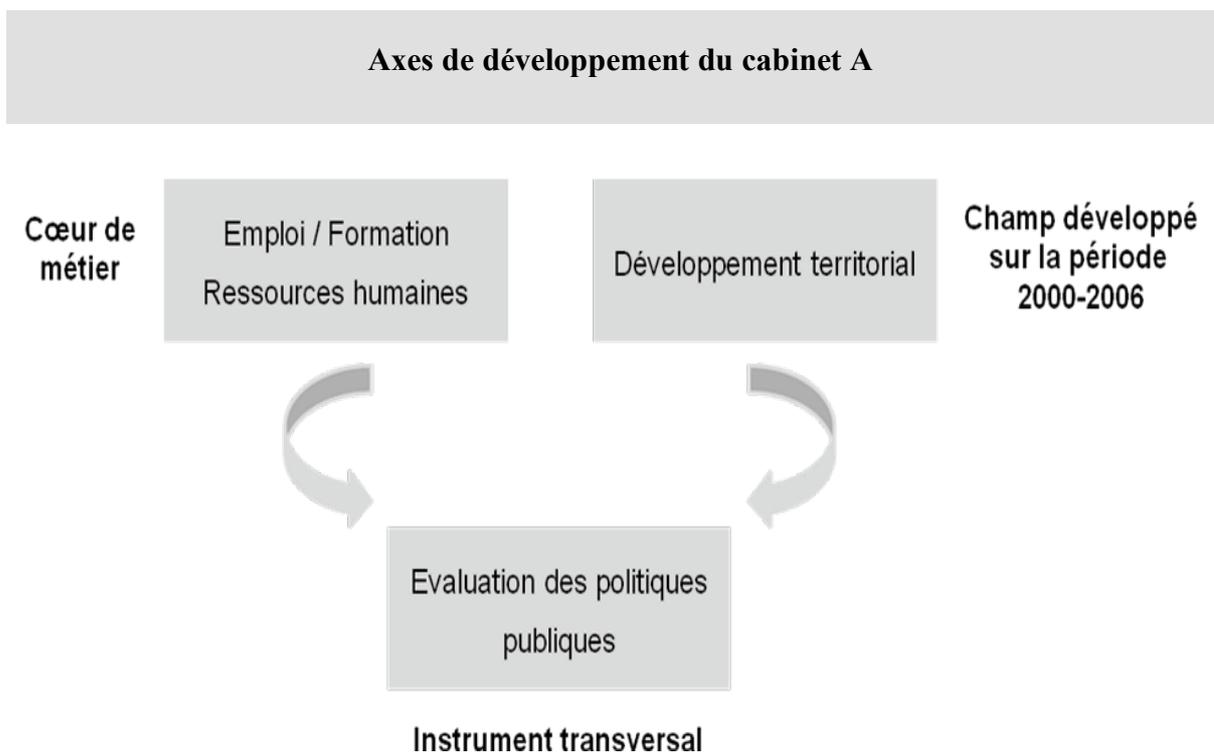


Figure 22 : Axes de développement du cabinet A

L'évaluation devient alors un axe structurant et fédérateur de l'offre de services.

Il est nécessaire pour le cabinet A d'accentuer l'investissement sur ce type de prestation et de pénétrer plus durablement le marché.

Progressivement le cabinet A participe aux manifestations (groupes de travail et colloques annuels) de la Société Française de l'Évaluation pour y présenter des communications sur les missions effectuées et ainsi accentuer sa visibilité auprès des commanditaires publics.

En 2009, le cabinet franchit une étape supplémentaire en « sponsorisant » un colloque national se déroulant à Marseille⁷⁴⁸.

C'est alors l'occasion pour la structure de diffuser sa plaquette commerciale. Celle-ci traduit une orientation évaluative assez vague :

⁷⁴⁸ Colloque organisé à Marseille en juin 2009 pour « fêter les 20 ans de l'évaluation en France ».

« Le cabinet s’attache dans ses interventions à mettre en œuvre - dès lors que les conditions sont réunies – un « pluralisme méthodologique raisonné », articulant différentes techniques d’analyse quantitatives et qualitatives afin d’identifier les leviers d’amélioration dans la conception et la conduite des programmes publics ».

Poursuivant cet investissement des arènes évaluatives, le cabinet A, par l’intermédiaire de son nouveau directeur scientifique Monsieur M, se présente alors au conseil d’administration de la SFE en octobre 2009 lors de l’assemblée générale des adhérents.

Dans sa profession de foi, ce dernier propose la création d’un groupe de travail sur l’évaluation des politiques de formation professionnelle. Il ne sera pas élu mais chargé de poursuivre sa réflexion auprès des partenaires sociaux sur « évaluation et formation professionnelle »⁷⁴⁹.

Pourtant cet épisode traduit la nouvelle phase de développement qui s’ouvre pour la structure qui doit gagner maintenant davantage de légitimité dans le « milieu » de l’évaluation et donner des preuves de son savoir dans le domaine.

⁷⁴⁹ Début 2010 il rédigera à cet effet une lettre d’intention sur ce sujet aux membres du conseil d’administration de la SFE.

Synthèse des étapes du développement du cabinet A					
Phase	Organisations visées	Territoires	Méthodes déployées	Thématiques investies	
1993-2000	PME AGEFOS PME DRTEPF PAIO	Lyon Région Rhône- Alpes	Conseil Accompagnement Assistance technique Études	Formation professionnelle Politique de l'emploi Gestion des Ressources Humaines (GRH) Contrats aidés	
2000-2007	Commission Européenne CNOF DGEFP Collectivités locales Intercommunalités et pays	Région parisienne Territoire National Europe	Évaluation Publication Communication	GRH renforcée Plan de cohésion sociale Développement local Sport Fonds européens	

Tableau 24 : Synthèse des étapes du développement du cabinet A

Conclusion

La radiographie du cabinet A nous permet de confirmer que les cabinets de conseil viennent à l'évaluation au gré de leur extension dans la sphère publique.

Ils se situent dans une stratégie opportuniste plus qu'idéologique qui les conduit à investir cette thématique pour diversifier et structurer leur offre de services.

En l'espèce le cabinet A a surtout bénéficié de sa connaissance d'un secteur de politique publique, l'emploi et la formation professionnelle, pour arriver sur le marché du conseil en évaluation. Il a par ce biais gagné une certaine légitimité pour intervenir. C'est donc davantage en tant que structure de conseil en « politiques publiques » et non pour sa coloration évaluative que des commanditaires privés l'ont, au départ, retenu.

Son arrivée est d'ailleurs assez tardive et correspond à la période de durcissement de l'évaluation effectuée par l'Etat au tournant des années 2000, ce qui confirme les intrications entre offre et demande de conseil que nous avons pu déceler dans le troisième chapitre de cette recherche.

Ne disposant pas au départ de bagage dans le domaine, ce sont surtout des méthodologies apprises et découvertes en effectuant les missions qui sont alors proposées aux clients publics. Pour pallier ces difficultés, nous avons pu voir que le cabinet A avait effectué une « campagne de recrutement » lui permettant d'aller chercher ailleurs, auprès de transfuges d'autres structures, des compétences évaluatives qu'il ne possédait pas.

Aujourd'hui, c'est donc une nouvelle phase de développement qui s'ouvre pour cette structure, déjà amorcée par son rapprochement avec les arènes du « milieu » de l'évaluation et notamment de sa Société Française de l'Evaluation, qui laisse présumer une spécialisation davantage centrée sur cet instrument d'action publique ainsi qu'un probable investissement méthodologique.

Plus généralement, dans cette deuxième partie, nous avons également essayé de montrer que le marché de l'évaluation territoriale, fortement touché par le « syndrome de consultance »⁷⁵⁰, méritait une attention particulière dans la mesure où il constitue une indication intéressante quant à l'émergence de « professionnels » de l'évaluation.

⁷⁵⁰ Le même constat a déjà pu être fait par Lavignotte Guérin (E.) dans le chapitre IV « La structuration d'un espace européen de l'action publique ») de son ouvrage, *op.cit.*

En effet, la venue sur cette thématique de cabinets de conseil semble se dessiner mais surtout en leur sein de consultants qui ont une part importante de leur activité professionnelle dédiée à l'évaluation territoriale. Autrement dit, ce sont davantage des individus, en nom propre, qui se spécialisent sur l'évaluation et non des structures de consultance.

Après avoir dessiné les contours du marché de l'évaluation territoriale, il apparaît donc maintenant nécessaire pour notre recherche de regarder plus finement les parcours et trajectoires socioprofessionnelles des individus qui pratiquent l'évaluation.

L'identification de cette population permettra de comprendre les modalités de professionnalisation des acteurs de l'évaluation territoriale en France, en approchant de manière plus fine le « milieu » qui se fait jour.

PARTIE III
L'ESPACE PROFESSIONNEL DE
L'EVALUATION

INTRODUCTION

La structuration de l'évaluation dans l'espace infranational que nous poursuivons dans la présente recherche ne peut pas toutefois être appréhendée comme la résultante d'un seul mouvement d'une idéologie évaluative, configurée dans des institutions et un marché qui lui confère sa substance.

L'approche que nous avons menée jusqu'ici doit alors être complétée et replacée dans une dynamique plus microscopique, davantage centrée sur les agents qui, dans des espaces spécifiques et différenciés, peuvent se prévaloir d'une compétence en évaluation.

Autant d'acteurs qui participent à la formation et à l'autonomisation d'un milieu professionnel et produisent un espace social de savoirs constitués⁷⁵¹.

Ainsi, en balayant le processus d'invention et de diffusion de l'évaluation dans l'espace infranational, il est possible de voir émerger un espace rassemblant ceux qui deviennent des professionnels de l'évaluation territoriale.

À travers l'intervention d'un ensemble d'intermédiaires spécialisés – consultants, chargés de projet en collectivités – l'évaluation territoriale se donne à voir comme l'affaire de spécialistes dont l'intervention est bien souvent générée par les systèmes de règles produits et entretenus par l'Etat.

L'analyse proposée dans cette dernière partie vise à reconstituer les positions et les relations à l'intérieur de cet espace, pour saisir les processus de spécialisation à l'œuvre ainsi que les interdépendances qui se jouent. Que sont⁷⁵² les praticiens de l'évaluation ? Comment se professionnalisent-ils ? De quelles manières s'organisent-ils pour défendre leur territoire professionnel ?

⁷⁵¹ Dumoulin (L.), La Branche (S.), Robert (C.) et Warin (P.), (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG, collection « Symposium », 2005.

⁷⁵² Cette expression vise à comprendre leur identité (qui sont-ils?) et à analyser l'activité qu'ils effectuent (que font-ils?). Elle est empruntée à Joana (J.), Smith (A.), *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

Dans un premier temps, nous questionnerons l'émergence de « soutiers » de l'évaluation territoriale en essayant de comprendre l'inscription sociale de leur activité et le travail qu'ils font quand ils nous disent « évaluer les politiques publiques » (Chapitre 5).

Puis, nous montrerons que ces acteurs voient en partie leurs intérêts représentés par une association : la Société Française de l'Evaluation (Chapitre 6).

CHAPITRE 5

LES SOUTIERS DE L'ÉVALUATION

TERRITORIALE

« Définie comme fonction et enjeu du processus démocratique, l'évaluation de l'action publique ne peut se réduire à un métier spécifique : la société politique ne peut se dessaisir de ses responsabilités en confiant à un corps de professionnels de l'évaluation la tâche de porter des jugements sur la valeur d'une action publique au nom d'un pur savoir technique. Cependant, la qualité scientifique des évaluations exige la mise en oeuvre de compétences spécifiques et un réel professionnalisme de la part de ceux qui sont chargés de conduire de telles études »

Patrick Viveret, rapport au Premier ministre, 1989, p. 29.

L'évaluation dans l'espace infranational est investie par des acteurs qui formalisent des pratiques et en font une activité spécifique avec ses modes d'identification et de savoirs dédiés⁷⁵³.

Il s'agit des « soutiers »⁷⁵⁴ de l'évaluation territoriale, divisé en deux sous-groupes, consultants et fonctionnaires⁷⁵⁵, dont la ligne de démarcation est constituée par la place qu'ils occupent dans la production de l'évaluation, de sa conception à sa réalisation.

⁷⁵³ Spenlehauer (V.), « Quel développement, quelle professionnalisation de l'évaluation », *Pouvoirs locaux*, n°37, 1998, p. 50.

⁷⁵⁴ L'expression est empruntée à : Chanut (V.), art.cit., p. 7. Elle rend compte de ceux qui sont au « cœur de la machinerie » de l'évaluation.

⁷⁵⁵ Sur cette répartition voir notamment : Jacob (S.), 2004, *op.cit.* ; Cette distinction est assez classique dans la littérature internationale consacrée à l'évaluation de politiques publiques qui se base sur un découpage fonctionnel du travail. Sur ce point : Furubo (J.-E.), Rist (R.), Sandhahl (R.), (dir), *op.cit.*

On argumentera donc ici que la dynamique d'institutionnalisation de l'évaluation dans l'espace infranational permet l'émergence de deux activités de l'évaluation territoriale comme nous l'explique ce fonctionnaire, ancien responsable de l'évaluation au CGP :

« Je pense qu'il existe deux activités qui se distinguent et qui doivent s'articuler fondamentalement. La première est celle d'évaluateur, de chargé d'évaluation, qui est le métier de réalisation des travaux d'évaluation c'est-à-dire tout ce qui touche au traitement des connaissances, à la production d'information de connaissances. La deuxième activité est celle de la conception, de la conduite et de la maîtrise des questions d'utilisation de l'évaluation. Les évaluateurs, on les retrouve en majeure partie dans les cabinets de conseil. Ensuite, il y a les chefs de projet en évaluation qui sont les conducteurs du projet. Ce sont eux qui sont en charge d'animer et d'assurer la fonction d'évaluation dans leur collectivité»⁷⁵⁶.

Pour appréhender ces acteurs, les cadres trop rigides de la sociologie des professions⁷⁵⁷, essentiellement façonnés pour des professions bien établies comme celles du droit ou de la médecine⁷⁵⁸, ne permettent pas de restituer les processus d'émergence, de formation et de stabilisation⁷⁵⁹ des catégories.

Au contraire, les cadres de la sociologie des groupes professionnels⁷⁶⁰, en introduisant le concept de « professionnalisation », favorisent plus finement l'appréhension d'une activité qui gagne en spécialisation et fait apparaître les prémices d'une profession⁷⁶¹.

C'est à l'analyse de ce processus que nous allons nous attacher dans ce chapitre, en étudiant l'activité des individus qui officient en évaluation territoriale, en caractérisant les rapports

⁷⁵⁶ Entretien avec un chargé de mission au centre d'Analyse Stratégique, ancien responsable de l'évaluation dans un conseil régional, Paris, décembre 2006.

⁷⁵⁷ Champy (F.), *La sociologie des professions*, Paris, PUF, 2009.

⁷⁵⁸ Par exemple : Freidson (E.), *La profession médicale*, Paris, Payot, 1984.

⁷⁵⁹ Demaziere (D.), « Professionnalisations et problématiques de la professionnalisation », *Formation Emploi*, n°108, 2009, p. 83-90.

⁷⁶⁰ Sur ce point : Demaziere (D.), Gadéa (C.), (dir.), *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte, 2009.

⁷⁶¹ Pour une approche plus fine de ces notions : Dubar (C.), Tripiet (P.), *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin 1998.

qu'ils entretiennent à leurs fonctions, les ressources et les contraintes qu'ils identifient dans le cadre de l'exercice de leurs missions ainsi que les compétences qu'ils développent⁷⁶².

Suivant une voie tracée à propos de l'étude du métier politique⁷⁶³, nous rendrons alors compte des phénomènes d'apprentissage, d'engagement situationnel et d'intériorisation des rôles constitutifs des identités.

Face à la difficulté de restituer le double mouvement de spécialisation qui se fait jour, nous avons décidé d'entrer par le prisme de ceux qui réalisent les évaluations et occupent une place prégnante sur le marché, c'est-à-dire les consultants (Section 1). Nous verrons ensuite les interactions nouées avec les fonctionnaires territoriaux (Section 2).

SECTION 1 : LES CONSULTANTS ET L'ACTIVITE D'EVALUATION

Inventée et reprise par les règles instituant l'évaluation dans l'espace infranational, la fonction de « chargé d'évaluation externe »⁷⁶⁴, autrement dit celui qui réalise l'évaluation, naît sans véritable corps pour l'incarner⁷⁶⁵.

Profitant de l'émergence d'un marché qu'ils entretiennent, les cabinets de conseil et leurs consultants se positionnent très rapidement dans ce créneau.

S'il est difficile d'envisager les acteurs du marché comme un tout homogène, délimité et délimitable comme nous l'avons décrit dans la deuxième partie, il est néanmoins possible de

⁷⁶² Tourmen (C.), « Les compétences des évaluateurs de politiques publiques », *Formation emploi*, n°104, 2008, p. 53-65.

⁷⁶³ Briquet (J.-L.), « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, n°28, 1994, p. 16-26.

⁷⁶⁴ Cette terminologie est directement employée par les différentes injonctions étatiques, les rapports et autres guides produits pour encadrer les pratiques d'évaluation en France.

⁷⁶⁵ À cet égard, un de nos interlocuteurs, ancien rapporteur du Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE), estime que les attentes sont encore imprécises quant au rôle du chargé d'évaluation : « Il existe une zone de flou qui entoure le rôle du chargé d'évaluation externe. En théorie il apporte des éléments d'information et des réponses à des questions précises. En pratique, cette distinction n'est pas figée et il est souvent demandé à l'évaluateur d'avoir un rôle d'expert, ... un plus est demandé », extraits d'entretien avec l'ancien rapporteur du CSE, Paris, 22 mars 2006.

voir à l'intérieur des boutiques de conseil, des agents qui progressivement se spécialisent sur des missions d'évaluation pour en faire une activité dédiée.

Ayant pour mission principale de produire les évaluations (au sens de les réaliser), les consultants possèdent des attributs communs dans l'accès à leur position professionnelle ainsi que dans leur manière d'appréhender l'activité d'évaluation.

Comment devient-on un praticien privé de l'évaluation ? Quels sont les canaux d'apprentissage ? Dans quels réservoirs les acteurs de ce champ puisent-ils leurs méthodes et leurs références ? Comment ont-ils été socialisés à cette pratique ?

D'un côté, il s'agira de reconstituer les carrières professionnelles, le « devenir-consultant » pour reprendre la terminologie des tenants d'une sociologie de l'expertise⁷⁶⁶ (Paragraphe 1). Puis, nous regarderons comment ces acteurs ont été socialisés à l'évaluation (Paragraphe 2) avant de nous interroger sur leur pratique et leur identité professionnelle⁷⁶⁷ (Paragraphe 3).

1. Du compagnonnage avec les politiques publiques à leurs évaluations

À partir des « récits de vie » de nos interlocuteurs et de l'analyse de leur parcours⁷⁶⁸, nous montrerons les modalités d'arrivée dans une activité dédiée à l'évaluation territoriale.

Puis, nous chercherons plus précisément les raisons qui les conduisent à travailler dans ce secteur d'activité.

⁷⁶⁶ Trépos (J.-Y.), *op.cit.*

⁷⁶⁷ Sur ces questions, voir notamment l'analyse proposée par Odile Henry au sujet des consultants en management : Henry (O.), art.cit.

⁷⁶⁸ Lors de nos entretiens, notre grille d'entretien commençait par une question susceptible de nous informer sur leur arrivée dans cette position professionnelle: « Comment êtes-vous venus à faire de l'évaluation de politiques publiques ? ». Plus généralement sur les méthodes biographiques : Davodeau (E.), *Les mauvaises gens, une histoire de militants*, Delcourt, 2005 ; Berlivet (L.), Sawicki (F.), « La foi dans l'engagement. Les militants syndicalistes CFDT de Bretagne dans l'après-guerre », *Politix*, 1994, n°27, p. 111-142 ou encore Darmon (M.), « La notion de carrière : un instrument interactionniste d'objectivation », *Politix*, n°82, 2008, p. 149-167.

1.1. Deux trajectoires types d'accès à une position de conseil en évaluation

En étudiant plus précisément les parcours des consultants, nous avons identifié deux trajectoires idéal-types qui marquent l'accès à une position de conseil en évaluation : les carrières à « dominante privée » et les carrières à « dominante publique ».

1.1.1. Un chemin majoritaire : les carrières à « dominante privée »

Une première trajectoire, très majoritaire, se dessine avec l'accès vers une activité d'évaluation d'individus qui se sont bâtis des savoirs professionnels dans le cadre d'une expérience antérieure au sein du secteur privé.

Il s'agit essentiellement de consultants travaillant déjà dans des officines de conseil qui, au début des années 1990 lors du développement de l'évaluation en France, ont reconfiguré leur expertise vers ce type de mission.

Leur trajectoire personnelle est très liée à leur structure d'appartenance qui a souhaité investir un marché émergent comme nous l'avons décrit lors de la deuxième partie de la recherche.

C'est le cas par exemple de ce consultant, spécialiste du développement territorial, qui travaille dans un cabinet de conseil de petite taille (moins de 10 salariés) depuis le début des années 1990 :

« Moi j'ai commencé à travailler comme consultant en développement local... À l'époque, l'évaluation en France n'existait pas. J'aidais des collectivités locales à monter des programmes de développement de territoire, des programmes publics. Le rôle des consultants de notre « espèce » était d'apporter une ingénierie au montage de programme. (...) Et puis, les premiers programmes communautaires ont commencé à être mis en place à la fin des années 80. Les programmes communautaires prévoyaient de l'évaluation. À cette époque, l'évaluation, du moins dans les champs en questions, était inexistante. Les premiers qui ont donc fait de l'évaluation c'était essentiellement les consultants qui avaient déjà travaillé sur le développement local. Ils connaissaient le fond. (...) Dans le cabinet dans lequel j'étais à l'époque, la SEGESA, on travaillait essentiellement sur le développement rural à l'échelon local et aussi à l'échelon national. Petit à petit, on a été consulté pour faire de l'évaluation (...) On a donc travaillé à la demande des collectivités locales, notamment pour les régions, pour faire des évaluations de ces programmes communautaires. Et puis la culture de l'évaluation

a commencé à se développer et aujourd'hui on fait des évaluations en dehors de ce type de programmes »⁷⁶⁹.

On rencontre principalement ici des individus officiant déjà dans le secteur du conseil aux organisations publiques. Ils ajoutent l'évaluation à leur palette de compétence, au gré de son extension dans la sphère publique, pour en faire au fur et à mesure une activité strictement dédiée comme nous l'explique ce consultant chez GESTE, passé précédemment par la coopérative de conseil TEN :

«Moi, c'était plutôt l'entrée « conseil » qui m'intéressait. Et puis l'approche territoriale des politiques publiques. Sachant que l'évaluation, c'est devenu progressivement une modalité prioritaire de conseil »⁷⁷⁰.

À l'interstice de ces trajectoires, certains consultants ont opéré un mouvement de balancier entre secteur privé et public avant de revenir dans le conseil. C'est le cas de ce directeur d'une petite structure dédiée à l'évaluation :

« J'ai fait Sciences-Po et, à la sortie j'ai été recruté par un cabinet qui s'appelait à l'époque Arthur Andersen qui est devenu ensuite Ernst and Young... c'était en 1984 juste après la décentralisation. J'ai donc commencé en tant que consultant en management, gestion et organisation des collectivités territoriales. À l'époque, on ne parlait pas du tout d'évaluation. J'y suis resté 4 ans et puis je suis parti chez le client qui était en l'occurrence une collectivité territoriale, la Mairie d'Issy-les-Moulineaux où j'ai été Directeur Général Adjoint pendant 3 ans. Au bout de ces trois ans, Ernst and Young m'a proposé de les rejoindre à nouveau, je suis reparti en ne faisant toujours pas d'évaluation mais du management pour les collectivités territoriales. En 1992, j'ai été recruté par PriceWaterHouse pour monter leur département collectivité territoriale (...) »⁷⁷¹.

⁷⁶⁹ Extraits d'entretien avec un consultant senior dans un cabinet de conseil en développement territorial, 14 novembre 2006

⁷⁷⁰ Extraits d'entretien avec un consultant senior dans une coopérative de conseil, 12 mai 2006.

⁷⁷¹ Extraits d'entretien avec un directeur associé d'un cabinet en politiques publiques, Paris, 29 juin 2006.

En somme, les trajectoires rencontrées révèlent une venue à l'évaluation qui est principalement liée à la montée en puissance de ce topique managérial dans l'espace public depuis les années 1990.

Gravitant initialement dans la sphère du conseil depuis les lois de décentralisation qui ont accéléré le recours à des prestataires privés⁷⁷², les consultants s'y engagent durablement suite à l'institutionnalisation des pratiques dans des dispositifs territoriaux.

1.1.2. Les carrières à dominante « publique »

Une seconde trajectoire, assez minoritaire mais très intéressante du point de vue des relations entre les espaces privé et public se profile ensuite derrière la perméabilité des liens entre la pratique publique de l'évaluation et la consultance.

En d'autres termes, certains consultants que nous avons rencontré sont arrivés dans une activité d'évaluation territoriale après avoir forgé leurs premières armes dans des organisations publiques (administrations internationales, nationales et locales) qui étaient en charge plus ou moins explicitement de missions d'évaluation.

Ainsi, nous avons notamment pu repérer un passage par des bailleurs de fonds internationaux qui, dès les années 1980, ont impulsé une dynamique d'évaluation dans les pays en développement pour contrôler les programmes et les politiques financées⁷⁷³.

C'est ce que nous fait remarquer ce consultant senior au sein d'un cabinet de conseil en développement territorial, précédemment formé à l'évaluation des politiques rurales dans le cadre de missions pour une structure spécialiste de l'aide publique au développement :

« Ils sont bien plus développés que nous dans les pays du Sud en matière d'évaluation parce que l'aide au développement les oblige à rendre des comptes sur le financement des programmes. Moi j'ai beaucoup appris en travaillant pour l'office EuropeAid de la

⁷⁷² Abiker (D.), 1998, *op.cit.*

⁷⁷³ Sur la place et le rôle de l'évaluation dans les organisations internationales : Degeorges (O.), Monnier (E.), Spenlehauer (V.), « L'évaluation comme outil de légitimation : le cas des grandes organisations internationales », *Politiques et Management Public*, n°4, 1990, p. 1-23.

Commission européenne qui achemine les fonds des programmes communautaires d'aide extérieure aux quatre coins du monde »⁷⁷⁴.

Au-delà de cette mobilité, on décèle également une certaine forme de « pantouflage »⁷⁷⁵ des cadres de l'administration territoriale dans des activités de conseil auprès du secteur public.

À cet égard, de nombreux consultants nous ont mentionné le bénéfice de ce passage en collectivité territoriale avant d'entamer une carrière de consultant :

« Comment juger les résultats de quelque chose si on n'a pas été aux affaires ? Cela est très compliqué ! Il y a un exemple que je prends classiquement... Imaginez un architecte qui n'a jamais construit un bâtiment et qui vient faire la réception des travaux de construction d'un bâtiment... Je pense que pour être un bon consultant, il faut être passé par l'administration... J'irai même encore plus loin que cela... Je pense que beaucoup de consultants n'ont jamais été aux affaires... Les jeunes chargés de l'évaluation devraient d'abord avoir été en charge des travaux dans une collectivité avant d'être consultant... Et les deux mains dans le cambouis... »

Les rapports étroits présentés ici résultent notamment d'une attractivité réciproque entre les cabinets de conseil et les fonctionnaires⁷⁷⁶.

D'un côté, les fonctionnaires qui maîtrisent parfaitement les rouages administratifs et les us et coutumes des acteurs publics se laissent séduire par des rémunérations plus attractives, par une plus grande diversité dans les missions confiées (généralement les consultants mènent plusieurs dossiers de front⁷⁷⁷) et peut-être surtout par une autonomie plus conséquente dans la

⁷⁷⁴ Extraits d'entretien avec un consultant senior, Agen, 27 février 2007.

⁷⁷⁵ Le pantouflage des hauts fonctionnaires est une expression signifiant qu'il existe un mouvement de balancier entre fonctions dirigeantes à la tête de l'État et direction d'entreprises privées. Sur le sujet : Kessler (M.-C.), *Les grands corps de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 1986. Nous avons transposé au niveau local cette terminologie pour souligner la perméabilité des carrières professionnelles entre cadres de l'administration publique et consultants privés.

⁷⁷⁶ Cela peut être également illustré au plus haut sommet de l'État notamment par la porosité actuelle entre le Ministère du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État et le secteur du conseil. Ainsi le Ministre en exercice Eric Woerth et François-Daniel Migeon, son directeur de la Direction générale de la Modernisation de l'État (DGME) sont passés par de prestigieux cabinets de conseil, respectivement Bossard consultant et Mc Kinsey & Cie, où ils ont occupé des fonctions de direction.

⁷⁷⁷ D'ailleurs, les consultants revendiquent cette activité incessante comme une marque de fabrique constitutive de leur métier : « C'est grisant de travailler pour 4 ou 5 clients de front. On ne s'ennuie jamais car on travaille

gestion de leur emploi du temps (un consultant senior étant quasiment un « travailleur indépendant » dans la gestion de son travail). D'ailleurs, ce passage par l'administration est vu par ces derniers comme une stratégie dans l'accélération des carrières pour pénétrer le secteur privé et accéder à des positions professionnelles plus symboliques.

De l'autre côté, les cabinets de conseil peuvent valoriser l'arrivée des fonctionnaires comme un gage de sérieux de leur prestation (comme le remarque certains auteurs, pour modifier un système, il est nécessaire de le comprendre⁷⁷⁸) et se présenter comme des acteurs qui partagent des valeurs communes avec leurs clients.

Le parcours de ce consultant qui a récemment créé sa propre structure de conseil illustre assez bien cette migration d'une position administrative, en l'espèce l'administration européenne, vers l'évaluation territoriale :

« Au départ, j'ai une formation universitaire sciences économiques et un peu de sociologie à Nanterre. J'ai complété ma formation universitaire par un master à Sciences Po sur les questions européennes. J'ai eu l'opportunité d'aller travailler pour le compte de la Direction générale des politiques régionales à Bruxelles, fonds structurels et autres questions d'aménagement. Puis j'ai très vite touché les questions d'évaluation puisque qu'on sait le rôle joué par la Commission dans la culture évaluative. J'ai très tôt plongé dans ce bain... J'ai travaillé sur différents programmes européens notamment un qui s'appelait les pactes territoriaux pour l'emploi dans une logique de suivi, d'évaluation en continu ou en tout cas d'élaboration des outils de suivi dans une perspective d'évaluation. (...) Après différentes opportunités, j'ai choisi le monde du conseil et j'ai intégré ALGOE consultants. J'ai travaillé pas mal pour la DATAR, la DIV, la DGEFP aussi sur des logiques de conseil et d'évaluation. J'ai notamment piloté l'évaluation de l'objectif 2 des fonds européens, programme de

pour des gens différents ... En une journée, je peux passer d'une petite commune à un département ou à une association...En fait, on est toujours dans l'action», extrait d'entretien avec un consultant senior, Lyon, 20 octobre 2006.

⁷⁷⁸ Bec (J.), Granier (F.), Singery (J.), *Le consultant et le changement dans la fonction publique*, Paris, Harmattan, 1993.

reconversion des zones industrielles sur la période 94-99. Puis, il y a 4 ans, j'ai co-crée ma propre structure dédiée au « management » des territoires »⁷⁷⁹.

Deux trajectoires principales d'accès à une position de conseil sont donc observables.

Dans un cas, la consultance contribue à asseoir des savoirs à destination des pouvoirs publics déjà formatés dans le privé, dans un autre, elle favorise l'investissement d'une position acquise dans des organisations publiques qui servira surtout de sésame pour poursuivre dans des métiers plus « prestigieux »⁷⁸⁰.

1.2. Faire de l'évaluation pour être utile : une reconversion « militante » ?

Poursuivons l'analyse en reprenant une anecdote avancée par un consultant senior qui se remémorait lors de l'entretien que son arrivée dans une position liée à l'évaluation n'était pas « un rêve de même » mais plutôt un « cheminement logique » de son parcours personnel qui l'avait vu « graviter dans des emplois de gestion des politiques publiques »⁷⁸¹.

Cette continuité professionnelle telle que décrite durant notre échange est assez révélatrice de ce que nous avons pu analyser en enquêtant auprès de consultants dont les trajectoires revêtent une certaine régularité qu'il convient de préciser.

En effet, une filiation assez marquée avec une pratique antérieure en lien avec les « politiques publiques » est à relever : la majorité des consultants rencontrés mettent à profit des savoirs construits lors de positions précédentes liées à la conduite et à la production des politiques publiques.

De fait, l'accès à ce champ d'activités est assez tardif⁷⁸² et correspond, dans bien des cas, à une « nouvelle vie professionnelle »⁷⁸³, motivée par l'aspect « recherche-action »⁷⁸⁴ de

⁷⁷⁹ Extraits d'entretien avec le directeur associé d'un cabinet de conseil en développement territorial, Paris, 28 juin 2006.

⁷⁸⁰ Sur le pouvoir d'attraction des métiers du conseil : Henry (O.), art.cit.

⁷⁸¹ Extraits d'entretien avec un consultant senior dans un cabinet d'audit et d'expertise comptable, Lyon, 20 octobre 2006.

⁷⁸² La moyenne d'âge de nos enquêtés oscille autour d'une quarantaine d'année. Cela rejoint les interrogations de Villette (M.), *op.cit.* quand il se demande si l'on peut être « jeune et consultant ».

⁷⁸³ Extrait d'entretien avec une consultante indépendante, Scy-Chazelle, 4 décembre 2006.

l'évaluation. Cela confère à ces praticiens la possibilité de ne pas seulement se cantonner dans un « simple exercice d'étude » mais d'exercer plutôt une forme d' « ingénierie des sciences sociales »⁷⁸⁵, qui leur semble socialement plus valorisante⁷⁸⁶.

Cela est très bien résumé par ce fondateur d'un cabinet de conseil qui a dirigé pendant une dizaine d'année la branche « conseil au secteur public » du cabinet anglo-saxon Deloitte en Belgique :

« J'ai choisi le métier de consultant en évaluation parce que je me suis dit qu'au fond, c'était la meilleure manière d'être efficace et d'aider les acteurs politiques »⁷⁸⁷.

Au-delà d'une « simple » activité d'étude, l'évaluation est alors vécue comme permettant d'interférer plus directement dans la décision publique et de produire des recommandations davantage utiles pour les décideurs publics.

À ce propos, les consultants interviewés distinguent nettement les bureaux d'étude et les cabinets de conseil (auxquels ils appartiennent). Ces derniers étant d'une plus-value certaine, grâce à leurs recommandations, alors que les premiers sont « seulement » des collecteurs et des fournisseurs d'informations⁷⁸⁸.

Cette consultante sénior, spécialiste de la politique de la ville dans une coopérative de conseil, a ainsi pu nous expliquer le caractère particulier des missions d'évaluation, comparé à d'autres types de missions de conseil:

« Je trouve que l'évaluation est un champ particulier, un peu entre la recherche et l'étude. Cela correspond à un intérêt que je porte à mon activité professionnelle parce que je trouve qu'avec l'évaluation, on a plus l'occasion d'échanger avec les acteurs de

⁷⁸⁴ Cet aspect est notamment relevé par les importateurs de l'évaluation en France qui voyaient dans l'évaluation la possibilité de faire se rencontrer sciences sociales et pratique professionnelle : Monnier, *op.cit.*

⁷⁸⁵ Extraits d'entretien avec un consultant senior dans une coopérative de conseil, 12 mai 2006.

⁷⁸⁶ Odile Henry montre notamment que les métiers du conseil permettent de blanchir « un casier scolaire » lorsque l'on n'a pas réussi la scolarité à laquelle on s'attendait. Par exemple : Henry (O.), « Qu'est-ce qui fait courir les consultants », intervention à *l'Ecole de Paris* du management, Séance du 7 Janvier 1994.

⁷⁸⁷ Extrait d'entretien avec le directeur d'un cabinet de conseil en politiques publiques, Namur, 18 septembre 2006.

⁷⁸⁸ Pour plus de précisions sur les bureaux d'étude créés dans le cadre de la politique de la ville : Tissot (S.), *L'Etat et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 2007.

terrain, les décideurs... Cela permet de faire aussi une espèce de transfert de réflexion et de connaissances plus que dans les études classiques »⁷⁸⁹.

Un autre consultant, issu d'une formation en sciences sociales à l'Ecole Normale Supérieure⁷⁹⁰, mentionna également que cet aspect avait fortement motivé la poursuite de sa carrière :

« Il me semble que c'est une bonne façon de faire de la recherche appliquée et d'être dans la transformation de l'action publique (...) d'y participer d'une façon ou d'une autre sans être totalement dans l'opérationnel »⁷⁹¹.

En résumé, pour la majorité des praticiens interviewés, l'acquisition d'une position à l'intérieur de cet espace professionnel résulte d'une volonté de donner davantage de sens à une carrière, déjà en lien avec le secteur public, en intervenant plus directement dans les mécanismes de production de l'action publique locale.

En poussant un peu plus loin l'argument, nous avons pu remarquer que les consultants se tournaient vers l'évaluation après une certaine lassitude dans la réalisation de missions pour les pouvoirs publics, jugées « routinières », « trop cyclique » ou encore « manquant de prise de recul sur l'action »⁷⁹².

Se dégage alors une certaine forme de « militantisme »⁷⁹³ qui n'est pas à proprement parlé politique, liée par exemple à l'appartenance à un parti politique ou à l'exercice d'un mandat électif, mais qui se situe davantage dans une conception singulière du rôle et de la place des pouvoirs publics. C'est ce que nous explique cette directrice de mission au sein d'un cabinet lyonnais :

⁷⁸⁹ Extrait d'entretien avec une consultante senior dans un cabinet de conseil spécialisé en politique de la ville, Paris, 21 juin 2006.

⁷⁹⁰ Ce consultant a notamment réalisé un mémoire de troisième cycle sous la direction de Jean-Claude Thoenig, directeur de recherche au CNRS qui a été un des universitaires promoteurs de l'évaluation en France.

⁷⁹¹ Extraits d'entretien avec un consultant senior, Paris, 19 juin 2006.

⁷⁹² Extraits de propos tenus lors de différents entretiens avec des consultants.

⁷⁹³ Magali Nonjon a par exemple montré comment certains professionnels de la démocratie participative avaient puisé dans leur passé des années 1970, leur expertise pour la reconfigurer. Nonjon (M.), « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, n° 70, p. 89-112.

« C'est un peu idéaliste, mais je ne veux pas que l'évaluation soit un exercice de routine, il faut qu'il y ait une vraie démarche militante de la part des consultants quand ils s'engagent dans une mission d'évaluation. C'est quand même assez complexe car à la fois il faut être militant mais à la fois il ne faut pas être coloré politiquement sinon on perd de sa crédibilité. On a une démarche qui est au service du politique mais pas au service d'une politique, d'un parti politique. On est là pour défendre la notion de progrès dans l'action publique et essayer de la favoriser. Il faut être à la fois capable de motiver un engagement politique sans être étiqueté politiquement. L'engagement politique, comme l'engagement religieux, ou comme un autre type d'engagement reste à la porte du bureau »⁷⁹⁴.

Au demeurant, cet extrait d'entretien est assez révélateur de la difficulté d'aborder les attaches partisans quand il est question d'acteurs qui vivent de leur proximité avec le « politique » pour faire leur commerce et en tirer des rétributions pécuniaires.

Les consultants rencontrés sont toujours restés frileux pour évoquer leur filiation politique. Le discours a été sensiblement le même : l'apolitisme est de rigueur dans les activités de conseil car dans le cas contraire il serait nuisible à la production et à l'objectivité de la mission qui leur est confiée par les pouvoirs publics⁷⁹⁵.

Pourtant, beaucoup d'entre eux véhiculent un discours modernisateur sur les pouvoirs publics qui se doivent de rendre des comptes aux citoyens et s'efforcer d'être modernes dans la gestion de leur moyen. Précisément cette idéologie va même jusqu'à orienter leur pratique professionnelle selon cette jeune consultante dans un cabinet parisien:

« Je fais en sorte que les politiques publiques mises en place soient au service des citoyens et pas complètement déconnectées de leurs besoins. Je me préoccupe ensuite de savoir si elles sont efficaces »⁷⁹⁶.

D'ailleurs, ces propos sont confirmés par ce consultant plus aguerri, qui travaille dans le champ du conseil depuis une vingtaine d'années :

⁷⁹⁴ Extrait d'entretien avec une directrice de mission dans un cabinet de conseil en management, Lyon, 19 octobre 2006.

⁷⁹⁵ Pourtant, l'évocation par de nombreux consultants de leur filiation avec les idées de centre-gauche - notamment celles portées par Michel Rocard fut souvent relatée de manière « off ».

⁷⁹⁶ Extrait d'entretien avec une consultante junior dans un cabinet de conseil en politique d'emploi et de formation professionnelle, Paris, 21 avril 2006.

« Aujourd'hui, on est arrivé dans un tel état de perte de légitimité, de coordination de l'action publique, qu'il faut vraiment que l'évaluation puisse à sa toute petite échelle contribuer à alimenter le débat public. Cela peut être un bénéfice. L'évaluation doit être plus citoyenne, plus démocratique pour montrer que les politiques ne sont pas tous pourris, il se passe des choses positives, il y a des hommes politiques qui avancent, d'autres qui ne marchent pas mais voilà il y a des réflexions pour partager collectivement cet échange »⁷⁹⁷.

Au final, il semble donc permis d'avancer que l'arrivée dans le conseil dédié à l'évaluation correspond à une dynamique sociopolitique structurante consistant, pour les consultants, à donner davantage de « sens » à leur activité professionnelle, tout en la teintant d'une volonté de voir se moderniser le « politique » dans son adaptation aux exigences citoyennes.

2. De l'apprentissage sur le « tas » à la requalification des savoirs

La socialisation des consultants à l'évaluation s'est progressivement construite. Initialement dépourvus de formation (aussi bien initiale que continue) dans le domaine, ils ont surtout adapté des savoirs formatés dans d'autres espaces professionnels, principalement ceux où ils ont forgé leurs premières armes.

2.1. « On n'a pas fait des études d'évaluation des politiques publiques (rires)... Cela n'existait pas ! »⁷⁹⁸.

Le capital scolaire des consultants repose sur des bagages universitaires élevés de type master (Bac + 5 ans). Comme nous avons pu l'identifier dans le troisième chapitre de notre recherche en dressant la carte des structures de conseil et de leurs agents, les consultants disposent d'un capital scolaire élevé. Même si les formations sont variées, dans tous les cas, ils sont (au minimum) titulaires d'un diplôme validant cinq années post-baccalauréat aussi bien à l'université que dans des Instituts d'Etudes Politiques ou des écoles de commerce.

Pourtant, ces praticiens privés possèdent une formation sur « le tas » à l'évaluation.

⁷⁹⁷ Extraits d'entretien avec le directeur associé d'une petite structure de conseil dédié à l'évaluation des politiques publiques, Paris, 10 juillet 2006.

⁷⁹⁸ Extrait d'entretien avec un directeur de mission au sein d'un big four, Neuilly-sur-Seine, 27 juillet 2006.

À cet égard, nos interviewés avouent que les compétences et les connaissances évaluatives sont principalement apprises en accumulant les expériences (au sens de *learning by doing*⁷⁹⁹) et ne sont pas issues d'un savoir académique dans le domaine⁸⁰⁰, ce qui contraste avec le mode de sélection de ces derniers⁸⁰¹.

Concrètement, il apparaît donc, de manière prégnante, que les consultants ne possèdent pas au début de leur carrière des compétences inhérentes à l'évaluation, comme nous le résume ce directeur d'un cabinet de conseil :

« Moi, c'est vraiment un apprentissage sur le tas... C'est un peu la pratique au sein de notre cabinet... Je n'ai pas une culture générale sur l'évaluation très développée... Ce que j'ai appris dans la littérature, c'est tout le vocabulaire de l'évaluateur... Cohérence, pertinence, efficacité,... Ça c'est la littérature mais ce n'est pas forcément la littérature grise, ce sont des travaux d'autres cabinets, des documents de synthèse, de travail, ...J'ai également le support de formation d'EUREVAL dans les mains... »⁸⁰².

L'acquisition des compétences s'est donc construite et affinée progressivement en accumulant des missions mais également en se socialisant au travers d'une recherche des références et des canons théoriques dans des ouvrages assez « classiques », largement diffusés par les acteurs institutionnels de l'évaluation.

Des guides méthodologiques comme *Le petit guide de l'évaluation des politiques publiques* du CSE⁸⁰³, reprenant la doctrine de l'« évaluation à la française », ou *Les cahiers MEANS*⁸⁰⁴, produit par le cabinet EUREVAL d'Eric Monnier pour le compte de la Commission

⁷⁹⁹ Forme d'apprentissage informel liée à l'expérience dans la production. Sur ce sujet: Arrow (K.J.), « The Economic Implications of Learning-by-Doing », *Review of Economic Studies*, vol. 29, n°1, 1962, p. 153-173 et Stockey (N.L.) « Learning-by-Doing and the Introduction of New Goods », *Journal of Political Economy*, n°96, 1988, p. 701-717.

⁸⁰⁰ Dû principalement à l'inexistence de diplôme de troisième cycle sur cette thématique jusqu'il y a encore très peu de temps.

⁸⁰¹ Boni-Le Goff (I.), *art.cit.*

⁸⁰² Extrait d'entretien avec la directrice d'un cabinet de conseil en développement économique, Lyon, 19 octobre 2006.

⁸⁰³ Pour une présentation de ce travail, se reporter au premier chapitre de notre recherche.

⁸⁰⁴ Notamment les trois premiers volumes consacrés aux fondamentaux et aux outils pour réaliser des évaluations.

Européenne, ont dans bien des cas permis aux consultants de s'approprier la matière grise inhérente à tout exercice évaluatif et de maîtriser les concepts spécifiques.

C'est ce que nous dit clairement un autre consultant, directeur de mission, qui réalise des évaluations depuis une dizaine d'année :

« Je me suis formé à l'évaluation en la pratiquant. Après je pense que cela est très lié à la personnalité des gens... Il y a eu deux choses ; il y a eu le fait de la pratiquer parce que au départ il y avait des gens qui ne savaient pas trop ce que c'était... Qui se sont dit : « on va s'y mettre ! » Les pionniers n'ont pas trop de référence. Assez vite ce qui est apparu comme référence c'est le système MEANS... »⁸⁰⁵.

Précisément, ces ressources ont servi de cours accélérés en décodant le langage assez aride de ce champ d'intervention et en balisant les termes du débat pour des acteurs qui étaient originellement novices sur le sujet et sans véritable formation. Facilement accessibles (en téléchargement sur Internet pour le premier guide cité), elles ont été très utiles pour les consultants afin de se forger leurs premières armes.

Un interviewé allant même jusqu'à nous avouer qu'il était parti avec les guides MEANS lors de son transfuge vers un cabinet de conseil concurrent car ils étaient devenus aujourd'hui très difficiles à trouver –du fait de leur épuisement–⁸⁰⁶ mais que constituant son fonds de commerce pour réaliser des évaluations, il ne pouvait pas s'en séparer.

Le rôle de ces « productions savantes » dans l'acculturation des consultants n'est donc pas négligeable et nous informe en partie sur la reproduction de méthodes et d'outils sédimentés dans les années 1990 par les « entrepreneurs français » de l'évaluation.

En d'autres termes, les consultants ont surtout puisé leurs savoirs dans des matrices cognitives précédemment structurées par l'Etat « évaluateur » et ses délégations.

Faute de connaissance spécifique dans le domaine et d'un apprentissage sur le « tas », ils ont préféré aménager des savoirs existants dans leur pratique quotidienne d'évaluation tout en gardant une certaine allégeance avec leur origine professionnelle.

⁸⁰⁵ Entretien avec un directeur de mission dans un cabinet français de conseil en management, Lyon, 19 octobre 2006.

⁸⁰⁶ Notons que depuis le début 2010 ces guides ont été mis en ligne gratuitement sur le site du cabinet EUREVAL, ce qui laisse à penser que leur diffusion va s'accroître et que par conséquent leur audience va encore s'accroître.

2.2. Un « bricolage » autour de savoirs déjà constitués

Les trajectoires professionnelles précédemment évoquées ainsi que les phénomènes d'apprentissage exposés ci-dessus sont à coupler avec un processus important de requalification des savoirs issus majoritairement du conseil.

Dit autrement, il apparaît que les praticiens rencontrés situent davantage leur connaissance dans le conseil aux organisations (aussi bien privées que publiques) que dans le champ de l'évaluation qui ne leur paraît pas être spécifique :

« Moi j'ai l'impression de l'avoir appris tout en la diffusant. Surtout à l'époque où j'ai commencé, il y avait peu de méthodologie. Moi j'ai lu des trucs, mais je n'ai pas appris, je n'ai pas eu de formation concrète aux méthodologies de l'évaluation. C'est donc plutôt une formation sur le tas où on utilise des outils qui ont attiré à la sociologie des organisations et au conseil. Peut-être que c'est la combinaison d'outils des sciences sociales pour produire de la connaissance et d'outils d'animation qui relève plutôt du conseil pour produire de la réflexion collective »⁸⁰⁷.

De fait, ce sont surtout les recettes et les outils « traditionnels » de ce secteur qui sont utilisés pour ensuite être aménagés à la singularité des scènes évaluatives⁸⁰⁸ :

« C'est vrai que les méthodologies d'évaluation, elles ne sont pas spécifiques. On utilise une boîte à outils qui est celle du conseil. S'il y a plus un savoir-faire, c'est plus un savoir-faire de management de la conduite de projet »⁸⁰⁹.

Le faible développement de savoir spécifique⁸¹⁰ est confirmé par ce consultant spécialisé en évaluation depuis le milieu des années 1990, qui note seulement une adaptation des standards existants mais peu d'avancées méthodologiques :

⁸⁰⁷ Extraits d'entretien avec un consultant senior dans une coopérative de conseil, Paris, 12 mai 2006.

⁸⁰⁸ Pour un panorama général des outils mobilisables en évaluation de politiques publiques : Rossi (P.H.), Freeman (H.E.), *Evaluation : a Systematic Approach*, Newbury Park CA, Sage, 1993.

⁸⁰⁹ Extraits d'entretien avec un consultant dans un cabinet de conseil en évaluation des politiques publiques, 31 mai 2006.

⁸¹⁰ Ces insuffisances et carences des consultants en évaluation étaient déjà relevées par des observateurs parties prenantes de ce processus : « La majorité des évaluateurs n'utilisent pas d'outils à proprement parler et la minorité qui utilise des techniques ne choisit pas nécessairement celles les plus appropriées à la question posée » in Fontaine (C.), Monnier (E.), « Pratiques françaises et européennes », *Pouvoirs locaux*, n°60, 1998, p. 63.

« On développe peu d'outils spécifiques, on adapte des méthodes. On n'est pas dans un champ où il y a des innovations spectaculaires. On est plutôt sur de la reproduction d'acquis méthodologiques des ouvrages de référence »⁸¹¹.

Il peut donc être clairement établi que les praticiens privés puisent dans leur pratique initiale des ressources cognitives qu'ils maîtrisent déjà.

D'ailleurs, les différents propos recueillis sur ce faible développement de savoir ne sont pas étonnants⁸¹² et peuvent être objectivés à travers des outils couramment utilisés pour collecter des informations et structurer l'analyse en évaluation.

Ainsi, le logigramme d'impact⁸¹³, le MétaPlan®⁸¹⁴ ou encore l'analyse SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)⁸¹⁵, sont directement issus du « monde du conseil » et ne sont pas spécifiques à l'évaluation, même si ils lui ont été ensuite en partie modelés.

On peut ainsi lire que l'analyse SWOT, utile pour opérer un rapide diagnostic de la situation en début d'intervention, a été forgée initialement « par » et « pour » le monde de l'entreprise :

« L'analyse SWOT est un outil développé depuis les années 50 pour aider les entreprises à définir leur stratégie dans un environnement concurrentiel fluctuant et contraignant. Cet outil d'aide à la décision doit son nom au fait qu'il examine les forces

⁸¹¹ Extraits d'entretien téléphonique avec le directeur d'un cabinet de conseil en évaluation des politiques publiques, 16 octobre 2006.

⁸¹² Comme nous l'avons remarqué en identifiant le marché des prestataires, très peu de structures se posent en tant que spécialistes de l'évaluation. Au contraire, elles valorisent d'autres formes de savoirs, sectoriels ou encore managériaux.

⁸¹³ Halle (J.), *From concepts to capabilities*, John Wiley and Sons, 1995. Il consiste à structurer les effets d'une politique publique. Son utilisation est particulièrement féconde pour les consultants au début d'une évaluation afin d'avoir une première vue d'ensemble des potentiels effets d'une politique publique. Pour une présentation de cet outil en évaluation : Baslé (M.), *Économie, conseil et gestion publique: suivi et évaluation de politiques publiques et de programmes*, Paris, Economica, 2009.

⁸¹⁴ Cette technique a été élaborée en Allemagne dans les années 70 par les frères Wolfgang et Eberhard Schnelle, qui étaient spécialisés à l'origine dans le mobilier et les outils de bureau et ont créé ensuite une société de conseil international. Metaplan, marque déposée, est un support d'animation qui permet de structurer des discussions de groupe. À l'origine, elle a été conçue pour favoriser la prise de décision dans les milieux de l'urbanisme : Schnelle (E.), *The Metaplan®-Method : Communication Tools for Planning and Learning Groups*, Hamburg, Quickborn, 1979.

⁸¹⁵ Autrement dit en français : « Forces Faiblesses Opportunités Menaces ».

et faiblesses (*Strengths, Weaknesses*) internes à l'entreprise ainsi que les opportunités et menaces du marché (*Opportunities, Threats*). Il fait partie des outils classiques de l'analyse stratégique, de même que, par exemple, la matrice BCG (*Boston Consulting Group*) qui présente de nombreuses similarités »⁸¹⁶.

C'est donc également par rapport à cette filiation qu'il faut situer les savoirs construits par les consultants. En puisant dans les recettes formatées dans leur champ professionnel d'origine, ils les adaptent en y versant un adjuvant évaluatif. Ils font donc majoritairement allégeances aux *backgrounds* traditionnels des consultants⁸¹⁷.

2.3. Pratique du conseil en évaluation territoriale

Les consultants rencontrés dans la présente recherche nous ont tous indiqué que l'évaluation représentait une activité centrale de leur quotidien professionnel:

« C'est une activité centrale en fait...On fait du commercial, de la production d'étude et aussi un peu de veille méthodologique...On est également dans les clubs et associations de l'évaluation. Donc oui, la majorité de mon temps, c'est de bosser sur l'évaluation »⁸¹⁸.

Pour eux, il s'agit donc essentiellement de réaliser les évaluations, c'est-à-dire de mesurer et d'expliquer les effets des politiques publiques.

Ce travail se fait sur la base d'une collecte d'informations qui puise essentiellement dans les sciences sociales et dans les recettes du conseil, comme nous avons pu le préciser ci-dessus.

Pour évoquer cette face de leur activité, ils estiment que l'évaluation relève davantage de « l'art », mettre en musique différentes méthodes à leur disposition :

« Je crois qu'il n'y a presque aucun savoir-faire sur les outils. Si vous voulez, les outils d'évaluation sont les outils des sciences sociales, des sciences économiques, des sciences humaines en général. Par contre, le savoir-faire qui est apparu, c'est la

⁸¹⁶ Cahier Means n°3, p.33.

⁸¹⁷ Se reporter notamment à : Simonet (J.), Bouchez (J.-P), *Le conseil : le livre du consultant du client*, Paris, Editions d'Organisation, 2007. Plus particulièrement le chapitre 4 dédié à la boîte à outils du consultant.

⁸¹⁸ Entretien avec une consultante dans un cabinet de conseil en développement territorial, Paris, 14 novembre 2006.

combinaison, c'est-à-dire la méthode. Le fait d'articuler un certain nombre d'outils dans cette optique »⁸¹⁹.

Ils se voient alors comme des « décortiqueurs de politiques publiques » en charge de les questionner et d'en produire une mesure :

« Cela veut dire d'une part, on demande quelles sont les questions et on essaye d'y répondre alors que l'on voit beaucoup d'experts qui ont déjà les réponses. On recherche la position inverse. C'est l'idée aussi que les politiques publiques sont tellement imbriquées que quand on évalue et que l'on essaye de rechercher des impacts, ce n'est pas des impacts stricts... Les impacts de l'aménagement du territoire, de l'environnement, on est passé à un niveau où il n'y a plus de spécialistes. On est sur une approche plus large. C'est cela que l'on vend. On essaye d'amener le client le plus loin possible sur le repérage de ces impacts finaux et à partir de là vous ne pourrez pas trouver un expert du développement économique, de l'accès au service public »⁸²⁰.

Dans cette position, c'est l'aspect de conseil qui est vécu comme essentiel car il permet de combiner une position de « description » et de « prescription »⁸²¹ nous précise cette consultante indépendante :

« C'est à la fois une démarche politique et de conseil sur une action ou un programme public ; conseil au sens j'apporte un jugement sur l'action publique. Pour moi c'est vraiment cet aspect-là de l'évaluation plus que l'aspect mesure de l'efficacité. C'est conseil et politique parce qu'on apporte un jugement, une appréciation sur ce qui est fait... Pas n'importe comment bien sûr... C'est ce qui fait la difficulté mais aussi l'intérêt du métier »⁸²².

D'ailleurs, par rapport aux autres missions, l'activité d'évaluation semble plus facile à exercer grâce à la posture qu'elle confère, nous fait remarquer cette consultante :

« Je crois que la position en évaluation est globalement plus confortable que dans plein d'autres domaines. Parce que sitôt que vous rentrez dans le champ de l'évaluation, vous

⁸¹⁹ Extraits d'entretien avec un consultant senior dans un cabinet de conseil en politique de la ville, 21 juin 2006.

⁸²⁰ Extraits d'entretien avec le directeur associé d'une structure de conseil dédiée à l'évaluation des politiques publiques, Paris, 10 juillet 2006.

⁸²¹ Thoenig (J.-C.), « Pour une approche analytique de la modernisation administrative », *Revue française de Science Politique*, vol. 37, n°4, 1987, p. 527.

⁸²² Extrait d'entretien avec une consultante indépendante, Scy-Chazelle, 4 décembre 2006.

enfilez un costume de juge de paix, vous avez un uniforme et les gens nous disent « forcément en tant qu'évaluateur vous allez nous apporter la bonne parole ». Du coup, vous avez une autorité sur le client, qui est presque du scientisme. À partir du moment où vous apportez des méthodes, on vous accorde une importance comme aux médecins, aux pharmaciens... Je pense donc que les missions d'évaluation sont plus faciles... Prestige de l'uniforme ! »⁸²³.

Au-delà de la réalisation stricto sensu des évaluations, les consultants nous ont également révélé le caractère intermédiaire de leur prestation.

Appelés par les collectivités territoriales pour accomplir des évaluations, ils sont bien souvent conduits à gérer des incertitudes locales et à faire office de « courroie de transmission » pour leurs commanditaires.

Pour qualifier cette position auprès des collectivités territoriales ils utilisent et invoquent une rhétorique qui puise allégrement dans le registre de la compréhension : « acteur diplomatique dans des systèmes complexes », « psychologue du territoire », « médiateur des parties prenantes » ou encore « tiers analysant »⁸²⁴, laissant sous-entendre une pratique de la médiation entre des enjeux fragmentés et des injonctions contradictoires d'acteurs différemment situés dans le champ de la production des politiques publiques.

L'activité qui se dessine ici met en place un travail à coloration politique qui pose le consultant en « figure tampon ».

Plus précisément, cette position d'intermédiaire⁸²⁵ dans des jeux d'acteurs se fait ressentir quand il s'agit d'intervenir dans des évaluations de politiques contractuelles (de type des contrats de plan) où les partenaires sont multiples et où les enjeux sous-jacents de l'évaluation peuvent être stratégiques. Le consultant joue alors un rôle d'interface entre différents acteurs qui sont en concurrence pour imposer son empreinte sur la politique évaluée ou au contraire, s'en dédouaner complètement.

⁸²³ Extrait d'entretien avec la directrice d'un cabinet de conseil en développement économique, Lyon, 20 octobre 2006.

⁸²⁴ Ces qualificatifs sont souvent revenus lors de nos entretiens avec les consultants.

⁸²⁵ Cela se rapproche de la fonction de « broker » évoquée notamment par Sabatier (P.A.) et Jenkins-Smith (H.C.), *Policy change and learning. An advocacy Coalition approach*, Boulder, Westview Presse, 1993.

Une autre forme de médiation concerne enfin plus directement les relations entre les services et les élus. Dans ce cadre, les consultants nous disent servir, bien souvent, de relais pour exprimer aux élus des positions qui ne peuvent pas directement être émises par les services administratifs.

Au final, notons que les ressorts de l'activité en évaluation territoriale laisse entrevoir une spécialisation des consultants qui se revendiquent progressivement en tant que telle en utilisant la terminologie de « consultant en évaluation des politiques publiques ».

D'ailleurs des postes estampillés sous cette étiquette sont désormais identifiables au sein des cabinets de conseil qui officient sur le marché comme le montre l'annonce reproduite ci-dessous.

Si le terme « évaluateur » est encore peu usité par les acteurs, c'est davantage en raison de leur appartenance professionnelle d'origine, celle du conseil, qui les confine à en garder le registre lexical.

Planète Publique recrute un(e) consultant(e), spécialisé(e) en évaluation des politiques publiques

Descriptif poste :

Planète Publique, cabinet conseil en politiques publiques durables, conçoit son métier autour de trois axes liés entre eux : l'évaluation, le développement durable, la concertation.

Pour accompagner son développement, Planète Publique recrute un(e) consultant(e) confirmé(e) en matière d'évaluation de politiques publiques.

Vous serez amené(e) à participer à des missions d'évaluation de politiques dans des domaines diversifiés, dans lesquelles vous mettrez en valeur et développerez vos compétences méthodologiques, votre capacité d'accompagnement du processus d'évaluation, votre engagement au service du développement durable, votre volonté d'implication des parties prenantes et des citoyens.

Profil :

Pour ce poste basé à Paris mais nécessitant des déplacements en France, vous justifiez d'une formation supérieure solide en sciences politiques, économiques ou sociales (universitaire ou grande école), à la suite de laquelle 2 ans d'expérience vous auront permis de développer vos compétences en évaluation de politiques publiques et d'être familier des grandes organisations publiques territoriales, nationales et européennes.

Source : Extraits du site du cabinet, <http://www.planetepublique.fr/>, consulté le 8 juin 2010

Tableau 25 : Planète Publique recrute un(e) consultant(e), spécialisé(e) en évaluation

Drainés par l'extension du marché de l'évaluation, les consultants ont donc été les premiers à « faire » de l'évaluation et à développer une spécialisation professionnelle.

Cette catégorie d'acteurs n'est pourtant pas la seule à investir le terrain. On observe également le positionnement d'autres agents, publics cette fois-ci, dans une activité exclusivement dédiée à l'évaluation territoriale.

SECTION 2 : DES ACTEURS EN INTERACTION : « L'ÉVALUATION N'EST PAS ÉCRITE PAR AVANCE, C'EST UNE AVENTURE »⁸²⁶.

Au gré du développement de l'évaluation dans l'espace infranational et de son marché, la « commande publique »⁸²⁷ se structure dans les collectivités territoriales.

Les consultants, initialement pionniers dans le domaine, sont désormais de plus en plus en interaction avec des fonctionnaires qui se spécialisent sur l'achat public d'évaluation (Paragraphe 1). Les divisions et spécialisation à l'œuvre laissant alors apparaître une « technicisation » de l'évaluation (Paragraphe 2).

1. Les gestionnaires d'évaluation et la fonction d'encadrement

La multiplication, l'organisation puis la stabilisation de dispositifs locaux d'évaluation depuis le début des années 1990 se matérialisent dans la création de postes de gestionnaires⁸²⁸ spécialisés dans la commande publique d'évaluation⁸²⁹.

Bien que leur dénomination ne soit pas encore stabilisée (tantôt appelés chargés d'évaluation interne, responsable d'évaluation, chargé de mission ou encore « chef de projet »⁸³⁰ en

⁸²⁶ Extraits d'entretien avec un consultant senior, Lille, 17 janvier 2008.

⁸²⁷ Sur cette notion : Champy (F.), *Les architectes et la commande publique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998.

⁸²⁸ Pierre Mathiot avait relevé le même mouvement d'émergence de gestionnaires au sein des SGAR dans le cadre des fonds européens in Mathiot (P.), « Les effets de la gestion de dispositifs communautaires sur les acteurs et les systèmes d'action nationaux », *Politix*, n°43, 1998, p. 79-91.

⁸²⁹ Quelques fonctionnaires sont spécialisés dans la réalisation interne des évaluations mais cela n'est pas majoritaire. Sur ce sujet : Tourmen (C.), art.cit.

évaluation), on peut déceler le positionnement exclusif de fonctionnaires territoriaux dans une activité d'évaluation des politiques publiques.

1.1. Itinéraires de gestionnaires

Les trajectoires poursuivies par les gestionnaires sont plutôt hétérogènes et rendent compte du caractère récent de cette activité au sein des collectivités territoriales.

Ils sont bien souvent, au commencement de leur activité professionnelle, des agents contractuels de la fonction publique territoriale bénéficiant d'un statut plus ou moins « bricolé »⁸³¹.

La majorité des personnes rencontrées ont commencé leur carrière sous le sceau d'un CDD avant de basculer en CDI ou de passer un concours de la fonction publique⁸³².

Le caractère instable de ce statut est notamment lié à la nouveauté du champ d'intervention. Faute de compétences internes dans le domaine, les collectivités ont eu recours à des recrutements en dehors du droit commun de la fonction publique.

Dans ce cadre, ce sont bien souvent des individus qui ont déjà une expérience professionnelle dans la collectivité territoriale en lien avec les finances et le contrôle de gestion qui sont positionnés dans des postes dédiés à l'évaluation.

C'est le cas par exemple de cette chargée de mission initialement en charge du contrôle financier des satellites d'un conseil régional :

« Cela fait huit ans et demi que je travaille à la région. Quand je suis arrivé, j'étais à la direction du contrôle interne et j'avais en charge le suivi des organismes associés et des

⁸³⁰ La figure du chef de projet a déjà été analysée pour la politique de la ville, notamment : De Maillard (J.), « les chefs de projet et les recompositions de l'action publique », *Les annales de la recherches urbaines*, n°88, 2000, p. 6-17.

⁸³¹ Le même constat avait déjà pu être fait pour d'autres « nouveaux » métiers territoriaux : Jeannot (G.), « Les métiers flous du développement rural », *Sociologie du travail*, vol. 47, n°1, 2005, p. 1-19.

⁸³² Sur les concours de la fonction publique territoriale : Biland (E.), « Les ambiguïtés de la sélection par concours dans la fonction publique territoriale. Une institutionnalisation inachevée », *Sociologie du travail*, vol. 52, n°2, 2010, p. 172-194.

sociétés dans lesquels on était actionnaire. Puis, j'ai basculé en 2000 en tant que chargée d'évaluation des politiques menées par le Conseil régional »⁸³³.

De son côté, cette fonctionnaire est venue à l'évaluation après un parcours en ingénierie financière au sein de la fonction publique territoriale :

« J'ai surtout travaillé dans de grandes collectivités territoriales, au département de la Seine Saint-Denis où j'ai débuté ma carrière puis, j'ai travaillé à la région Ile de France. Dans ces deux structures, j'étais à la direction des finances »⁸³⁴.

Pour quelques autres, l'arrivée en évaluation découle d'une position antérieure dans le secteur privé comme le montre la trajectoire de cet agent d'une grande collectivité territoriale du Nord de la France :

« Je suis diplômé de l'ESSEC avec une spécialisation en aménagement régional et urbain. J'ai commencé ma carrière professionnelle en tant que consultant puis Directeur associé de la société NEXIALIS, spécialisée dans l'étude et le conseil en évaluation et développement économique d'entrer dans la fonction publique pour des raisons familiales. J'ai été responsable de la cellule évaluation au Conseil régional de Bourgogne et depuis 2000, j'ai cette prérogative à la Région Nord-Pas-de-Calais »⁸³⁵

Contrairement aux processus de formation sur le tas des praticiens privés, les gestionnaires publics ont acquis plus directement les rudiments évaluatifs grâce aux nombreuses mises en réseaux et initiations effectuées par le Commissariat Général du Plan à partir de la fin des années 1990, comme nous l'avons décrit dans le premier chapitre de la recherche⁸³⁶.

À cet égard, les ressources cognitives et pédagogiques produites par les acteurs centraux de l'évaluation ont guidé leurs premiers pas et les ont formatés dans des tâches en lien avec la gestion et l'externalisation des évaluations.

⁸³³ Extraits d'entretien avec une chargée de mission en évaluation dans un Conseil régional, Metz, 15 janvier 2007.

⁸³⁴ Extraits d'entretien avec la responsable de l'évaluation dans une Communauté urbaine, Lille, 28 juin 2007.

⁸³⁵ Extraits d'entretien avec la responsable de l'évaluation dans un Conseil régional, Lille, 4 juin 2007.

⁸³⁶ Un premier guide de séquençage des activités d'évaluation est produit par Benoît Lajudie : Commissariat Général du Plan, Guide pour la préparation et la conduite d'évaluations régionales, version 3, juin 2003. On peut notamment y lire: « Les responsables de l'évaluation dans les régions peuvent le suivre pas-à-pas pour formuler leurs projets d'évaluation, rédiger les cahiers des charges et organiser le déroulement des évaluations ».

Enfin, s'ajoute à cette modalité d'apprentissage, l'achat de modules de formation continue auprès de cabinets de conseil (notamment ceux qui se présentent comme cabinets en évaluation⁸³⁷) qui ont développé une offre de services pour accroître leur présence sur le marché :

« Moi je suis là depuis 2001... Premièrement, j'ai la chance dans le service d'avoir quelqu'un qui avait déjà fait ça avant. Puis, j'ai surtout fait des formations chez EUREVAL pour apprendre les bases de l'évaluation »⁸³⁸.

À la différence du processus d'apprentissage et de spécialisation des consultants, celui des gestionnaires s'est fait de manière plus balisée et encadrée.

C'est donc autour de la gestion des évaluations que des savoirs spécifiques se sont mis en place.

1.2. Une gestion du processus : encoder et décoder l'évaluation

Les gestionnaires d'évaluation rencontrés se définissent comme des « empêcheurs de tourner en rond » ou encore des « bœuf-carottes » (référence à l'Inspection Générale des Services de la police)⁸³⁹ en raison du contenu de leur activité.

Cette dernière les conduit, en effet, à mettre en place des évaluations sur des politiques dépendantes des services sectoriels de leur collectivité, ce qui semble colorer négativement la perception des autres fonctionnaires.

Ainsi, leur travail s'agence essentiellement autour de la commande d'évaluation, de la préparation à la gestion de son externalisation.

On trouve ainsi une certaine forme de récurrence dans les finalités des actions poursuivies par les techniciens des collectivités territoriales : organiser une instance d'évaluation, élaborer un cahier des charges, suivre et diffuser les travaux réalisés.

Le travail de ces « petites mains de l'évaluation », comme elles aiment se définir, consiste principalement à être les agents du transcodage⁸⁴⁰ de la commande des élus et des services. Il

⁸³⁷ Se reporter à l'analyse proposée à la fin du chapitre 3.

⁸³⁸ Extraits d'entretien avec un chargé de mission dans un SGAR, Pont-à-Mousson, 7 décembre 2006.

⁸³⁹ Ces terminologies sont souvent revenues lors de nos entretiens auprès des fonctionnaires.

⁸⁴⁰ Reformulant la notion de « traduction » issue de la sociologie des sciences et des travaux de Michel Callon et Bruno Latour, Pierre Lascoumes emploie ce terme de « transcodage » pour désigner « l'ensemble de ces activités

s'agit pour eux de « mettre la demande en termes évaluatifs » comme nous l'indique cette chargé d'évaluation dans une communauté urbaine :

« On retravaille la demande d'évaluation, on la reformule, on la soumet aux élus et aux services... On est en fait les petites mains pour formaliser les choses et garantir que le travail réalisé par le prestataire répondra aux questions que l'on aura fixées et que dans ce travail, il y ait des recommandations réalistes »⁸⁴¹.

Les chargés d'évaluation sont ensuite essentiellement en charge d'encadrer la délégation des travaux à des tiers, suivre le « bon déroulement du processus d'évaluation »⁸⁴² nous fait remarquer un fonctionnaire.

Ainsi, des savoirs dans la préparation de la commande d'évaluation ainsi que dans l'accompagnement de projet se développent :

« On est l'intermédiaire avec les consultants, on est le seul contact avec les cabinets de conseil. On organise les réunions, on fait les relectures correctives des rapports »⁸⁴³.

En plus de ces aspects exclusivement techniques, les gestionnaires administratifs nous ont également fait part d'une face de leur travail liée à l'acculturation de leur institution à l'évaluation.

À ce propos, les individus rencontrés se vivent comme des « passeurs d'une culture de l'évaluation »⁸⁴⁴ qui jouent un rôle dans la diffusion de cette idéologie aussi bien en amont, en oeuvrant pour que des évaluations soient mises en place, qu'en aval, en assurant la mise en place des recommandations produites par les travaux évaluatifs.

de regroupement et de transfert d'information dans un code différent. Transcoder, c'est d'une part agréger des informations et des pratiques éparses, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes » : Lascoumes (P.), « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage" ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 335.

⁸⁴¹ Extrait d'entretien avec une chargée de mission « évaluation » dans une communauté urbaine, Bordeaux, 29 février 2007.

⁸⁴² *ibid.*

⁸⁴³ Extrait d'entretien avec le responsable de l'évaluation dans un Conseil général, Lille, 27 novembre 2007.

⁸⁴⁴ Extrait d'un entretien avec une chargée de mission en évaluation dans un Conseil régional, Metz, 3 janvier 2007.

Au final, il convient de souligner que l'activité de ces gestionnaires d'évaluation est aujourd'hui de plus en plus reconnue dans les collectivités territoriales, en témoigne l'apparition de fiches de postes exclusivement dédiées à ce champ d'intervention.

Le conseil régional d'Ile de France recherche un chargé de mission évaluation

Au sein d'une équipe de huit personnes, vous êtes positionné prioritairement sur les champs du développement économique, de l'emploi, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, spécialisé dans l'évaluation des politiques publiques. Vous interviendrez comme concepteur et pilote des évaluations sous-traitées à des prestataires extérieurs et comme conseil interne pour contribuer à une meilleure prise en compte de l'évaluation au sein de l'unité.

Vos missions :

- Rédiger, en étroite collaboration avec les services opérationnels concernés, les cahiers des charges des évaluations retenues ;
- Passer les différents marchés et les suivre administrativement ;
- Piloter en temps réel les prestataires retenus ;
- Organiser et animer les comités de pilotage ;
- Assurer en interne la meilleure prise en compte possible des préconisations faites par les bureaux d'études (diffusion des synthèses, organisation de réunions, appui aux services pour la mise en oeuvre des préconisations) ;
- Aider les services qui le souhaitent par un travail de mise à plat du fonctionnement des dispositifs existants, ce travail pouvant ensuite déboucher ou non sur une évaluation confiée à un prestataire extérieur ;
- Jouer un rôle de conseil interne en amont des nouveaux dispositifs pour définir dès le départ des indicateurs d'évaluation pertinents ;
- Contribuer au pilotage des documents d'orientation stratégique, en aidant à définir et à actualiser des indicateurs pour chacun des principes stratégiques retenus et en s'assurant que les dispositifs existants soient clairement reliés aux principes en question ;
- Organiser en tant que de besoin des réunions de formation/information sur la méthodologie de l'évaluation pour sensibiliser les services de l'unité développement ;
- Organiser une veille sur les bonnes pratiques des autres Régions et relayer les idées transposables en Ile-de-France.

Dans la direction, vous travaillez quotidiennement avec l'ensemble du service et, dans d'autres directions, avec les chargés de mission et encadrement des directions concernées par les évaluations. Vous êtes en relation fréquente avec le contrôleur de gestion de certaines directions. De plus, vous êtes en contact occasionnellement, hors administration régionale, avec la Société Française de l'Evaluation.

Source : Extrait d'une offre d'emploi du conseil régional parue en 2010.

Tableau 26 : Le conseil régional d'Ile de France recherche un chargé de mission évaluation

2. Une division séquencée des échanges

Dans des espaces différenciés, secteur du conseil et administration, on aperçoit donc une spécialisation professionnelle d'acteurs publics et privés dans une activité d'évaluation territoriale. Ces derniers codifient progressivement les rapports qui les lient.

Plus exactement, les échanges qui se nouent lors des missions d'évaluation entre les gestionnaires d'évaluation et les consultants peuvent être qualifiés de « relation de consultance »⁸⁴⁵ ou encore de « relation de service »⁸⁴⁶.

Ils sont issus d'une collaboration entre des acteurs différemment situés dans le processus d'évaluation comme nous le rappelle Jean Leca :

« L'expert est nécessairement amené à collaborer avec ceux qui pratiquent l'action publique. Pour l'expert, ceux-ci ne sont pas seulement des clients (ceux qui le « payent » et des objets (ceux qu'il observe) mais ce sont des partenaires dans le processus de recherche évaluative »⁸⁴⁷.

Les propos rassemblés sur ces relations, autant parmi les gestionnaires que les consultants, témoignent d'un ensemble de difficultés partagées dans la coproduction de l'évaluation territoriale :

« Je trouve vraiment que l'on devrait se poser la question : qu'est ce que le commanditaire attend du prestataire et inversement ; pour l'instant c'est une question tabou. On ne met pas clairement les choses sur la table... On est dans une relation commerciale »⁸⁴⁸.

Dans ce contexte, on remarque que les acteurs inscrivent de plus en plus leur mécanisme de production des évaluations dans des ressources cognitives et autres guides méthodologiques.

⁸⁴⁵ Le Straat (P.-N.), *La relation de consultance, une sociologie des activités d'étude et de conseil*, Paris, L'Harmattan, 2003.

⁸⁴⁶ Karpik (L.), *op.cit.*

⁸⁴⁷ Leca (J.), communication au colloque « L'évaluation des programmes partenariaux de développement et d'aménagement du territoire », Conseil Régional de Lorraine, Metz, 1997.

⁸⁴⁸ Extrait d'entretien avec le Directeur de la prospective et de l'évaluation au sein d'un Conseil régional, Lille, 4 juin 2007.

De nombreux documents sont ainsi formalisés à partir des expériences, plus ou moins abouties, de collectivités territoriales.

C'est le cas, par exemple, de l'ouvrage de Magali Bencivenga en charge de l'évaluation au Conseil général des Bouches-du-Rhône⁸⁴⁹ ou encore du « manuel de l'évaluation » écrit par Farid Hadjab, ancien responsable de l'évaluation au Conseil général de la Nièvre⁸⁵⁰.

Le principal guide reste néanmoins le Petit Furet de l'Evaluation⁸⁵¹ qui reprend des enseignements tirés de la pratique du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais depuis le début des années 1990 (Tableau ci-dessous).

Ce guide a notamment été réalisé avec l'appui d'un cabinet de conseil, la coopérative GESTE, dont un des consultants nous en résume l'essence :

« Le travail qu'on a fait avec Jacques Horaist pour la région Nord-Pas-de-Calais, qui s'appelle le petit furet de l'évaluation, est une « sorte » de guide méthodologique. On a identifié les neuf marches de l'évaluation. En gros c'est dire : l'évaluation, ça se conduit comme un projet et donc l'évaluation n'est pas uniquement du ressort du chargé d'évaluation, parce que dans le processus, le chargé d'évaluation arrive seulement au moment où il a répondu au cahier des charges. Or, il y a toutes les phases amonts : la conception du projet, le passage du projet au cahier des charges »⁸⁵².

⁸⁴⁹ Bencivenga (M.), Potier (V.), *Évaluation des politiques locales*, Paris, Éditions Le Moniteur, 2005.

⁸⁵⁰ Vollet (D.), Hadjab (F.), *Manuel de l'évaluation des politiques publiques*, Versailles, Editions Quae, 2008.

⁸⁵¹ « Le petit furet de l'évaluation : guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais », Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, 2009. Produit originellement en 2000 par le Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais pour faire le point sur ses avancées en matière d'évaluation des politiques publiques, une nouvelle mouture récemment, fin 2009, pour actualiser les enseignements.

⁸⁵² Extrait d'entretien avec un consultant senior, Paris, 12 mai 2006.

Déroulement d'une évaluation : Notre pratique d'après le conseil régional Nord-Pas-de-Calais

1. La préparation de l'évaluation

Étape 1 - Identifier la demande d'évaluation

Étape 2 - Formaliser la commande d'évaluation

Étape 3 - Élaborer un bilan

Étape 4 - Organiser le dispositif d'évaluation

Étape 5 - Rédiger le cahier des charges de l'évaluation

Étape 6 - Choisir les chargés d'évaluation

2. Le déroulement de l'évaluation

Étape 7 - Élaborer un plan d'évaluation

Étape 8 - Collecter et analyser les données

Étape 9 - Formuler des conclusions et des recommandations

3. L'utilisation de l'évaluation

Étape 10 - Valider et diffuser l'évaluation

Étape 11 - Veiller à l'utilisation des travaux évaluatifs par l'institution régionale

Source : Extraits du Petit furet de l'évaluation

Tableau 27 : Déroulement d'une évaluation : pratique du conseil régional Nord-Pas-de-Calais

Les différentes ressources élaborées organisent une codification des tâches qui segmentent le travail des soutiers de l'évaluation territoriale et en encadrent la production de savoir.

Un processus d'interdépendance semble alors émerger⁸⁵³, établissant des relations de collaboration mais également de concurrence entre les gestionnaires d'évaluation et les consultants privés⁸⁵⁴.

Il est dès lors possible de lire le déploiement de l'évaluation dans l'espace infranational dans une division du travail où les acteurs occupent des tâches professionnelles bien définies (tableau suivant).

⁸⁵³ Certains auteurs parlent également de « système expert » in Hatchuel (A.), Weil (B.), *L'Expert et le Système. Gestion des savoirs et métamorphose des acteurs dans l'entreprise industrielle*, Paris, Economica, 1992.

⁸⁵⁴ Wolton (D.), « L'administrateur et l'expert. Conclusions », *Revue française d'administration publique*, n°103, 2002, p. 483-486.

Une codification des échanges entre gestionnaire d'évaluation et consultant

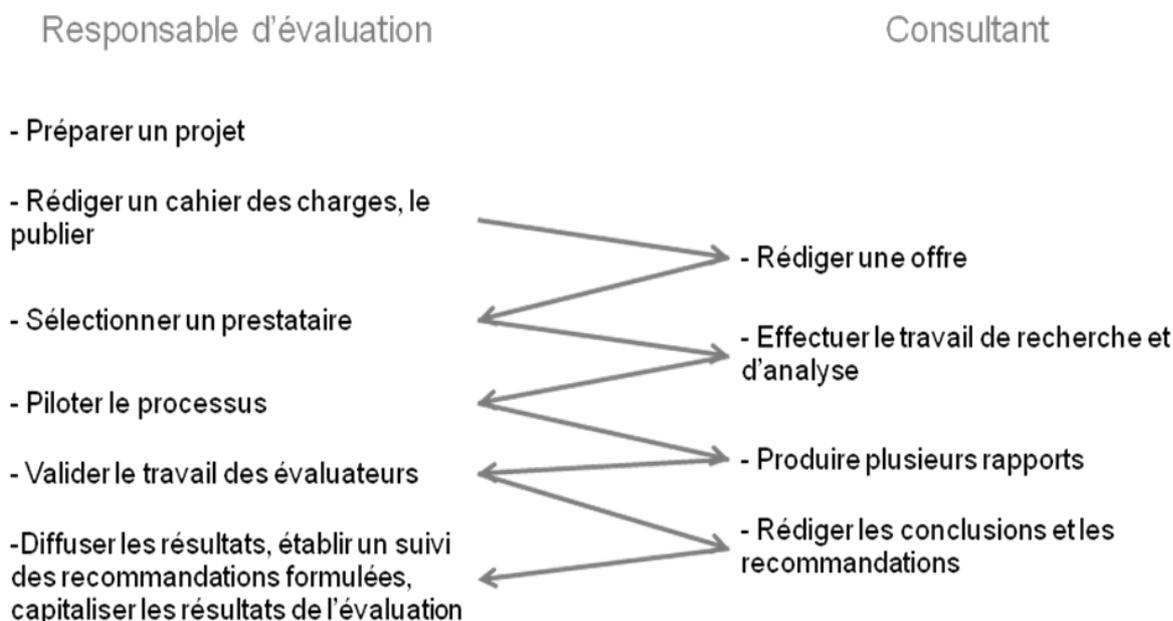


Figure 23 : Une codification des échanges entre gestionnaire d'évaluation et consultant

De plus, l'entreprise techniciste qui se dessine ici est d'autant plus entretenue par l'émergence, depuis le milieu des années 2000, de formations universitaires, de niveau master, exclusivement dédiées à l'évaluation des politiques publiques.

En effet, l'offre de formation (une dizaine de master professionnel aujourd'hui en France⁸⁵⁵) participe à cette technicisation en véhiculant, à travers les enseignements qui y sont dispensés, ces formes de production des évaluations.

On peut d'ailleurs relever que les deux premières formations en la matière ont été mises en place par des acteurs influents du champ de l'évaluation : Maurice Baslé, à l'Université de Rennes 1 et le cabinet EUREVAL, à l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon⁸⁵⁶.

⁸⁵⁵ Les formations sont majoritairement rattachées à la science politique et à la sociologie.

⁸⁵⁶ Le premier étant très impliqué dans le dispositif interministériel d'évaluation et le dispositif régional d'évaluation en Bretagne tandis que le second est pionnier sur le marché de l'évaluation et la production de méthodes.

Il est également intéressant de voir que l'ensemble de ces masters forment aussi bien des consultants que des gestionnaires d'évaluation⁸⁵⁷. L'analyse des cours dispensés montre notamment la reproduction de la division du travail entre les deux catégories d'acteurs, ce qui laisse présumer une volonté de formaliser les enseignements tirés de la pratique mais surtout de définir un séquençage des rôles.

Au final, dans le prolongement des travaux portant sur la technocratie⁸⁵⁸, définie comme un régime où l'essentiel du pouvoir est détenu par l'appareil technique et administratif⁸⁵⁹, il nous semble possible d'avancer pour l'évaluation territoriale, la constitution d'une élite « technico-administrative locale » que certains auteurs avaient déjà pu mettre en évidence⁸⁶⁰.

En effet, la spécialisation des acteurs publics et privés, codifiée dans un agencement spécifique de production des savoirs permet d'accréditer cette piste.

Cette technicisation éloigne, dès lors, certains acteurs, fonctionnaires et élus notamment, du processus d'évaluation et participe à une forme d'« évidement du politique »⁸⁶¹, accrue par une tendance à la « déresponsabilisation » des élus qui se déchargent de plus en plus sur des instruments techniques de gestion des affaires publiques⁸⁶².

Conclusion

De nombreux indices accréditent, dans ce chapitre, l'hypothèse d'une professionnalisation des soutiers de l'évaluation territoriale. On ne peut pas encore parler de métier ou de profession

⁸⁵⁷ Par exemple, la plaquette d'un master sur l'évaluation à l'Université de Paris 13 mentionne : « Comme son nom l'indique, la spécialité propose une professionnalisation dans les métiers de la conduite et de l'évaluation des politiques publiques, notamment dans le cadre des politiques contractualisées territoriales. Les débouchés prévus visent différents types de métiers, auprès de collectivités locales, au sein de cabinets de consultants, ou d'entreprises publiques ».

⁸⁵⁸ Notamment Thoenig (J.-C.), *L'Ere des Technocrates*, L'Harmattan, Paris, 1987.

⁸⁵⁹ Pour un rappel des termes du débat, voir par exemple: Lagroye (J.), François (B.), Sawicki (F.), *Sociologie Politique*, Paris, Presses de Science Po / Dalloz, 2002 (4ème éd.).

⁸⁶⁰ Faure (A.), Smith (A.), 1994, art.cit., p.110.

⁸⁶¹ Jobert (B.), « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », in Favre, P., Hayward, J. et Schemeil, Y. (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Science Po, 2003, p. 273-285

⁸⁶² Lascoumes (P.), Le Galès (P.), *op.cit.*

au sens de la sociologie des professions évoquée en introduction mais les prémices peuvent en être aujourd'hui détectés⁸⁶³.

D'un côté, au sein des cabinets gravitant sur le marché, des consultants en évaluation des politiques publiques se positionnent exclusivement sur cette activité. Ils développent des savoirs largement importés du secteur du conseil et savamment métissés à l'évaluation. L'analyse de leurs trajectoires socioprofessionnelles laissant également apparaître des caractéristiques communes dans les motivations poursuivies.

D'un autre côté, dans les collectivités territoriales, des gestionnaires d'évaluation élaborent des ressources cognitives et se spécialisent dans des tâches de gestion d'une externalisation croissante des travaux.

Au départ balbutiant et sans véritable prescription, le champ de l'évaluation territoriale tend donc aujourd'hui à devenir un domaine spécifique avec ses modes d'identification et de savoir-faire. Les fiches de poste de professionnels dédiés aussi bien à la gestion qu'à la réalisation des évaluations en attestent même de la vitalité.

Pourtant, la fragmentation des acteurs, au sein de plusieurs groupes, rend encore difficile la constitution d'une identité professionnelle commune liée à l'évaluation territoriale ; même si une technicisation de l'évaluation est identifiable, posant les fondements de l'émergence d'une « élite technique ».

À ce propos, commençant à être socialisés de la même façon et fréquentant les mêmes formations, nous pouvons souligner que ces acteurs devraient, désormais, se reconnaître davantage dans un milieu spécifique.

C'est à cette poursuite du processus de professionnalisation que nous allons nous attacher dans le dernier chapitre de la recherche, en regardant comment ces acteurs se retrouvent dans une association, la Société Française de l'Évaluation qui formalise des savoirs et diffuse leur utilisation pour faire reconnaître la légitimité.

⁸⁶³ Nous verrons dans le chapitre suivant que la question du métier émerge au sein de la communauté professionnelle qui tend à se structurer.

CHAPITRE 6

LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE L'ÉVALUATION, UNE COMMUNAUTE PROFESSIONNELLE ?

« Je suis très heureux d'avoir été invité à participer à cette manifestation qui marque l'anniversaire des dix ans de la Société française d'évaluation. Dix années que l'on peut dire bien remplies, puisqu'elles ont fait de la SFE un acteur de premier plan de l'évaluation en France. Je voudrais à cet égard rendre hommage non seulement au travail de réflexion que vous avez su conduire, mais aussi au rôle de témoins que vous avez joué, témoins de la nécessité de l'évaluation face à un milieu politico-administratif longtemps sceptique ou rétif. Votre association est devenue, en tout cas, un lieu de rencontre et d'échange pour tous ceux qui ont une compétence dans ce domaine ».

« Colloque les 10 ans de l'évaluation et de la SFE », Discours introductif de Philippe Séguin, Marseille le 11 juin 2009

Les propos éloquents tenus par Philippe Séguin⁸⁶⁴, alors Premier président de la Cour des comptes, lors de l'ouverture du colloque célébrant l'anniversaire des dix ans de la création de la Société Française de l'Évaluation (SFE), sont assez illustratifs de la reconnaissance dont bénéficie aujourd'hui cette association dans le champ de l'évaluation des politiques publiques et, plus généralement, dans le paysage politico-administratif français.

La SFE apparaît dans un contexte de développement de l'évaluation en France. La fin des années 1990 est marquée par la refonte du dispositif interministériel voulue par Michel Rocard ; les règles imposant l'évaluation dans l'espace infranational se multiplient tout en

⁸⁶⁴ Président de la Cour des comptes de 2004 à 2010, Philippe Seguin a impulsé une réforme importante de cette institution en la souhaitant davantage tournée vers l'évaluation. À cet égard, la réforme constitutionnelle de 2008 renforce le rôle de la Cour dans ses prérogatives d'assistance du Parlement en matière d'évaluation.

devenant de plus en plus contraignantes. Ces initiatives, comme nous avons pu le montrer dans les précédents développements de cette recherche, se renforcent à différentes échelles de gouvernement et laissent entrevoir la spécialisation d'acteurs publics et privés. C'est dans ce contexte que certains d'entre eux -les plus militants- se regroupent pour réfléchir à l'opportunité de défendre leurs intérêts professionnels et de fédérer les individus, de plus en plus nombreux, qui se revendiquent sous cette bannière évaluative.

Créée en 1999, la SFE regroupe entre deux et trois cents adhérents autour de la croyance en l'utilité de l'évaluation des politiques publiques et son déploiement dans les organisations publiques. Elle est également la correspondante d'un réseau plus vaste de société d'évaluation dans le monde qui se structure depuis le début des années 1990⁸⁶⁵.

Les sociétés nationales d'évaluation dans le monde

En 2010, on dénombre plus d'une soixantaine de sociétés d'évaluation de programmes et politiques publiques dans le monde.

Les deux principales sont situées en Amérique du Nord. Il s'agit de la Société Américaine d'Evaluation (AEA), fondée en 1987 (5500 membres) et de la Société Canadienne d'Evaluation (SCE), fondée en 1991, (2000 membres).

En Europe, on observe une vingtaine de société qui se sont organisées suite à la création d'une Société Européenne d'Evaluation (European Evaluation Society) en 1994. La société anglaise, UK Evaluation Society (1994), la Société Suisse d'Evaluation, SEVAL, (1994) et la société allemande, la DEGEVAL Deutschland Gesellschaft für Evaluation (1997) en sont les plus actives.

Le reste des sociétés d'évaluation se situe principalement dans les « pays du sud », notamment en Afrique où elles sont fédérées par l'AFrican Evaluation Association (AFREA) créée en 1999. Elles reprennent, pour se qualifier, la terminologie de « suivi/évaluation » véhiculée par les bailleurs de fonds internationaux. On retrouve, par exemple, le Réseau Nigérien de Suivi et d'Evaluation (ReNSE) fondé en 1999.

Tableau 28 : Les sociétés nationales d'évaluation dans le monde

⁸⁶⁵ Furubo, souligne que, depuis les années 1990, de nouveaux moyens d'information et de communication catalysent la constitution d'un véritable réseau professionnel in Furubo (J.-E.), Rist (R.), Sandahl (R.), *op. cit.*

A cet égard, le cas d'INTEVAL est particulièrement intéressant : Birch (L.), Jacob (S.), « The Intellectual Underpinnings of a Comprehensive Body of Evaluative Knowledge: The Case of INTEVAL », in Vaessen (J.), Leeuw (F.-L.), (dir.), *Mind the Gap: Perspectives on Policy Evaluation and the Social Sciences*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2009, p. 91-12.

De fait, son histoire qui s'entrelace avec les évolutions du champ des acteurs de l'évaluation des politiques publiques en France constitue un traceur pertinent des compositions et des mouvements qui sont intervenus ces dernières années.

À ce titre, elle est présentée par des recherches récentes comme un « élément définitionnel important » pour mesurer le degré de maturité d'institutionnalisation de l'évaluation en France⁸⁶⁶, en raison de son caractère de « communauté épistémique »⁸⁶⁷ entendue par Peter Haas comme un réseau de professionnels disposant d'une compétence reconnue dans un domaine particulier⁸⁶⁸.

Poursuivant un affinage de ces travaux, nous braquerons les projecteurs sur cette association afin de comprendre la formation d'un « milieu » des acteurs de l'évaluation des politiques publiques en France. Bien qu'elle ne soit pas exclusivement centrée sur les praticiens qui officient au niveau infranational, nous faisons l'hypothèse qu'elle s'impose à ces acteurs par la représentation globale qu'elle cherche à opérer.

En considérant la SFE comme un « producteur collectif de savoir et d'expertise »⁸⁶⁹, nous étudierons tout d'abord les ressorts de sa formation (Section 1), puis nous analyserons sa contribution dans l'organisation d'un « milieu » de l'évaluation (Section 2).

⁸⁶⁶ Varone (F.), Jacob (S.), art.cit.

⁸⁶⁷ Haas (P.), « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1, 1992, p. 1-35.

⁸⁶⁸ Muller (P.), Surel (Y.), *op.cit.*, p. 94.

⁸⁶⁹ Voir l'analyse proposée par Hassenteufel (P.), *op.cit.*, p. 208.

SECTION 1 : LA FORMATION D'UNE COMMUNAUTE DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

En retraçant les conditions qui ont favorisé la formation puis la stabilisation d'une communauté des acteurs de l'évaluation (Paragraphe 1), nous exposerons les ressorts sur lesquels elle s'appuie pour devenir un lieu de rassemblement de l'évaluation en France. Nous questionnerons, en filigrane de cette section, son identité (Paragraphe 2).

1. De Rome à Marseille : genèse d'une création

La SFE est impulsée par un petit groupe d'acteurs, historiquement présents dans le champ de l'évaluation depuis les années 1990, qui tente de l'organiser de manière plus structurante. Pour réaliser ce projet, ils se positionnent initialement dans un registre de scientificité pour affirmer leur légitimité à occuper ce champ et imposer leur association.

1.1. La cristallisation d'un noyau de « militants »

L'apparition de la SFE repose sur la combinaison de plusieurs facteurs. Des réseaux informels d'acteurs en charge d'évaluation de politiques publiques, structurés dans les années 1990, conditionnent ensuite l'adoption d'une forme plus pérenne et visible pour agréger leurs intérêts. C'est donc un embryon de réflexion qui émerge dans différents cercles de discussion avant de se consolider officiellement lors d'un colloque fondateur à Marseille en 1999, autour de l'idée de créer un lieu de promotion et de défense de l'évaluation, porté par des individus qui fondent leur existence professionnelle sur cette thématique.

1.1.1. La multiplication de scènes informelles de rencontre

Le développement institutionnel de l'évaluation dans les années 1980-1990 entraîne l'apparition de scènes où se rencontrent des acteurs engagés dans des processus d'évaluation au sein de leurs administrations respectives, notamment centrales.

On trouve ainsi des traces de ces clubs de réflexion à la Cour des comptes - le Club Cambon⁸⁷⁰ - ainsi qu'au Ministère de la fonction publique au début des années 1990. Ces scènes deviennent très rapidement des lieux de débats sur le développement de l'évaluation dans les administrations publiques et sur la nécessité de faire progresser en qualité les travaux existants.

C'est le cas, par exemple, du « Club de l'évaluation » qui est créé en 1990 et animé par le Ministère de la Fonction Publique pour favoriser les échanges entre fonctionnaires, essentiellement parisiens, qui mettent en place ce nouvel impératif dans leur institution. Comme le décrit un participant assidu, ce club fait office d'observatoire des pratiques évaluatives qui émergent à cette époque :

« Les réunions du Club sont principalement consacrées à la présentation d'évaluations terminées, dont les méthodes et les résultats sont soumis à la discussion des membres. Le Club a tenu 42 séances depuis sa création, ce qui ouvre une fenêtre intéressante sur l'évolution des pratiques au cours de cette période. Le nombre de participants aux réunions du Club s'est plutôt accru au cours de la période, mais il reste modeste (entre 10 et 40, pour un fichier de quelques centaines de personnes). Plus préoccupant, le flux des évaluations nationales arrivées à leur terme et susceptibles d'être présentées au cours d'une réunion du Club, après avoir augmenté au début de la décennie, a tendance à stagner depuis trois ans, ce qui transparait dans l'accroissement du nombre des séances consacrées à des évaluations régionales ou à des expériences étrangères »⁸⁷¹.

D'ailleurs, on peut admettre que ce club constitue, avant l'heure, une forme d'assemblée annonciatrice de la SFE. Ouvert à la présentation et à l'échange d'expériences, rassemblant des acteurs concernés par l'évaluation (même si essentiellement parisiens), il va servir de point de fixation à la création d'une organisation plus stable et moins intimiste pour promouvoir l'évaluation en France.

⁸⁷⁰ Club où se retrouvent des magistrats de la Cour souhaitant « sortir » de leurs missions essentiellement financières : « Compte rendu de la journée d'étude du 17 octobre 1987 du Club Cambon sur l'évaluation des actions publiques », art.cit.

⁸⁷¹ Perret (B.), « L'évaluation des politiques publiques dans les administrations d'Etat, éléments pour un diagnostic », communication au colloque du 4-5 juin 1999 à Marseille de la SFE, p. 15.

En outre, on remarque l'émergence de lieux d'échange sur cette question au niveau des collectivités territoriales⁸⁷².

Ainsi, le cycle supérieur de management de Fontainebleau mis en place par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT)⁸⁷³ pour sensibiliser les fonctionnaires territoriaux aux outils du management public favorise également les prémices d'une acculturation à l'évaluation :

« Vers les années 80, le CNFPT lance un cycle de management destiné aux fonctionnaires, organisé par Patrick Gibert et moi-même. Dans ce cycle vont passer plusieurs centaines de participants qui vont être exposés à une formation au management public dans laquelle il y a une partie sur l'évaluation. Ce cycle, dans le métier de cadre exécutif, va avoir de l'importance parce qu'il y a une prise de conscience identitaire de ce type de fonction. C'est donc un vecteur de sensibilisation extrêmement important. Le thème de l'évaluation dans cette affaire est central »⁸⁷⁴.

Ce cycle est relayé, quelque temps plus tard, par le groupe « collectivités territoriales » de l'association des directeurs financiers et de contrôle de gestion (DFCG), qui souhaite développer les modes de gouvernement du « privé » à l'ensemble des organisations publiques et porte, de ce fait, une attention toute particulière à l'évaluation.

Quelques travaux sont alors conduits avant que ce groupe ne cesse d'exister et se fonde dans la création de l'AFIGESE.

L'entremise de ces lieux d'échange dans la formation d'un milieu de l'évaluation est donc essentielle. Elle permet à des acteurs, principalement des hauts fonctionnaires centraux et territoriaux, mais également à des consultants et à des universitaires, de se rencontrer, de s'interroger sur une pratique qui commence à devenir incontournable pour leur institution et surtout de faire émerger les prémices d'une conscience évaluative commune.

⁸⁷² Sur le rôle des clubs dans l'action publique territoriale: Aisling (H.), « Le territoire contre la politique ? L'impératif métropolitain d'un groupe d'entrepreneurs lyonnais (2001-2004) », in Arnaud (L.), Le Bart (C.), Pasquier (R.), (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2006, p. 211-227.

⁸⁷³ Pour un point de vue introspectif sur ce cycle à destination des cadres de la fonction publique territoriale : Thoenig (J.-C.), « Savoir savant et gestion locale », *Politix*, vol. 7, n°28, 1994, p. 64-75.

⁸⁷⁴ Extraits de l'entretien avec l'ancien Président du CSE, Paris, 30 novembre 2007.

Associées à une audience accrue de l'évaluation au sein des organisations publiques en France durant la décennie des années 1990, ces scènes informelles prennent davantage de consistance grâce à une réunion organisée lors du congrès de l'European Evaluation Society (EES).

1.1.2. Le congrès de l'EES, une impulsion décisive

L'idée de fédérer de manière plus structurée les praticiens de l'évaluation en France fait son chemin dans les différents cercles de réflexion qui accompagne la montée en puissance de cette thématique dans l'espace politico-administratif.

C'est lors d'un rassemblement de la Société Européenne d'Evaluation (EES)⁸⁷⁵ à Rome en octobre 1998 qu'une impulsion décisive est donnée. Ainsi, l'appel en vue de la création d'une Société Française de l'Evaluation de 1999 mentionne que :

« Les participants français à la troisième conférence de la Société Européenne d'Evaluation, tenue à Rome les 29 et 30 octobre 1998, ont pris l'initiative de créer une Société Française de l'Evaluation ».

En regardant de plus près la genèse de cette rencontre, il apparaît qu'elle est le résultat d'une volonté d'organiser la nébuleuse naissante du milieu de l'évaluation.

Plus exactement, l'initiative est portée par des membres déjà actifs (et influents) dans ce champ d'activité en France, à savoir Jacques Toulemonde⁸⁷⁶, directeur associé du cabinet de conseil EUREVAL, et surtout Bernard Perret, fonctionnaire d'administration centrale, un des piliers de l'évaluation interministérielle en France.

⁸⁷⁵ L'EES est créée en 1994 à La Hague sous l'impulsion de la Cour des comptes des Pays-Bas. Son objectif est de faire progresser la théorie, les pratiques ainsi que de permettre une meilleure utilisation des évaluations. Elle se greffe sur la dynamique d'évaluation imposée par l'Union européenne et participe à l'émergence d'une nébuleuse de sociétés nationales d'évaluation en Europe.

⁸⁷⁶ Économiste de formation (Université de Paris-Sorbonne et Institut d'économie scientifique de Lille), Jacques Toulemonde est co-fondateur d'EUREVAL. Très positionné dans les réseaux internationaux de l'évaluation, il est membre à cette époque du conseil d'administration de l'EES.

En effet, ces deux instigateurs décident d'organiser une rencontre à Rome⁸⁷⁷ pour réfléchir à la possibilité de créer un lieu de rassemblement et de débats accessible aux acteurs de l'évaluation en France, de plus en plus nombreux :

« Pour la petite histoire, Jacques Toulemonde m'a téléphoné en me disant : il y a le congrès de la société européenne qui se tient à Rome à l'hiver 1998, il faut en profiter pour prendre une initiative... J'ai donc envoyé un courrier à tous les français participant à ce congrès pour que nous nous retrouvions au restaurant tel jour et discussions de la création d'une société française »⁸⁷⁸.

⁸⁷⁷ Conférence à laquelle Bernard Perret participe pour présenter le développement de l'évaluation des politiques publiques en France : Perret (B.), « Institutionalise and Professionalise Evaluation : The French Case », communication au colloque de la Société Européenne d'Evaluation, Rome, 29-31 octobre 1998.

⁸⁷⁸ Extraits d'entretien avec l'ancien rapporteur du CSE, Paris la Défense, 22 mars 2006.

Bernard Perret, parcours d'un fondateur de la SFE

Né en 1951, Bernard Perret est diplômé de l'Ecole Polytechnique (1974) et de l'Ecole Nationale de la Statistique et des Etudes Economiques (1976).

Il entame une carrière de haut fonctionnaire en tant qu'administrateur de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (1976).

Il sera ensuite adjoint au chef du département des statistiques du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale (1976-80), chef du bureau de l'informatique à la direction du budget du ministère de l'Économie et des finances (1980-83), conseiller technique au cabinet de secrétaire d'État chargé de la Santé (1983-84) avant de retrouver l'INSEE en tant que responsable des projections sectorielles (1984-85).

Après une parenthèse de journaliste, chef du service économique et social du quotidien La Croix (1985-87), il revient dans l'administration centrale en tant que chef du bureau « emploi et salaires » à la direction de la prévision du ministère de l'Économie et des finances (1987-89).

En 1990, il devient le rapporteur général du Conseil Scientifique de l'Evaluation (1990-98) où il mène de nombreux travaux sur la déontologie et les méthodologies de l'évaluation des politiques publiques.

La reconfiguration du dispositif sous Lionel Jospin en 1998, le fait basculer comme rapporteur à la Cour des comptes (1999) puis comme chargé de mission au Conseil général des Ponts et chaussées (Ministère de l'équipement, des transports et du logement) (1999).

Depuis 2006, il est ingénieur général des Ponts et chaussées, en charge de la mission d'« évaluation des politiques publiques » au Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) dépendant du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Il est l'auteur d'un ouvrage de synthèse remarqué sur l'évaluation des politiques publiques, intitulé : *L'évaluation des politiques publiques* (La Découverte, collection Repères, Novembre 2001, nouvelle édition mise à jour 2008). Il rédige également de nombreux essais en socio-économie : *Les nouvelles frontières de l'argent*, Seuil 1999 ou encore : *Le capitalisme est-il durable ?*, Carnets nord, octobre 2008.

Tableau 29 : Bernard Perret, parcours d'un fondateur de la SFE

Une vingtaine de français, qui poursuivent plus ou moins directement leur carrière professionnelle dans le domaine de l'évaluation, se retrouvent donc pour examiner la possibilité d'enclencher une dynamique structurante d'un milieu en voie de constitution. Outre Bernard Perret et Jacques Toulemonde, sont notamment présents Jean-Claude Barbier (Centre d'Etudes et de l'Emploi), Maurice Baslé (Université Rennes 1), Annie Fouquet (DARES), Claire Guignard-Hamon (Conseil Scientifique de l'Evaluation), Jacques Horaist

(Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais), Marie-Claude Malhomme (Conseil Régional de Lorraine) ou encore Eric Monnier (cabinet de conseil EUREVAL).

La rencontre permet de faire le point sur l'atonie du dispositif interministériel d'évaluation qui se voit amplement modifié - notamment la suppression du Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE) remplacé par le Conseil national de l'évaluation (CNE) - mais surtout d'échanger sur les modalités d'action pour poursuivre la dynamique d'une « évaluation pluraliste »⁸⁷⁹ :

« L'idée de créer une association est arrivée au moment où un manque allait apparaître avec la disparition du conseil scientifique de l'évaluation. On devait reprendre le flambeau d'une évaluation pluraliste. Il fallait poursuivre une animation intellectuelle autour de l'évaluation, donc cela a abouti à la création SFE »⁸⁸⁰.

Elle est aussi l'occasion de s'interroger sur la nécessité de rassembler les professionnels de l'évaluation qui développent depuis les débuts des années 1990 des savoir-faire spécifiques tant au niveau central que dans les collectivités territoriales ou les cabinets de conseil (l'origine des participants français à Rome est d'ailleurs le reflet de cette diversité).

Dans ce contexte, les acteurs présents à la conférence, communément nommés « le groupe constituant de la SFE »⁸⁸¹, décident d'organiser un colloque fondateur en 1999 pour poser les bases d'une nouvelle organisation apte à promouvoir l'évaluation en France et à regrouper les acteurs qui s'en réclament :

« On a été quelques-uns à se lancer là-dedans et progressivement on a senti le besoin de pouvoir échanger sur ces pratiques [...]. Donc il y a eu des échanges très informels entre un certain nombre de personnes qui venaient soit de la fonction publique soit de l'université ou de cabinets de consultants. Tout ça a abouti, il y a eu une réunion à Rome de mémoire en 1998 à l'occasion d'un congrès [...] Et donc petit à petit voilà comment cette initiative associative s'est faite et on s'est retrouvé à Marseille »⁸⁸².

⁸⁷⁹ Sur cette vision de l'évaluation : Lascoumes (P.) et Setbon (M.), *op.cit.*

⁸⁸⁰ Extraits d'entretien avec l'ancien rapporteur du CSE, Paris la Défense, 22 mars 2006

⁸⁸¹ Extrait de la Première lettre de la SFE, 1999, p.1.

⁸⁸² Extrait d'entretien avec le directeur associé d'un cabinet de conseil en politiques publiques, Paris, 29 juin 2006.

C'est donc à partir de cette base que le réseau des praticiens de l'évaluation en France s'agence pour donner davantage de consistance à cette pratique et surmonter les écueils « d'une segmentation extrême, d'une banalisation professionnelle sans qu'apparaisse une reconnaissance professionnelle à travers une labellisation telle qu'exercée dans les autres pays occidentaux. La France est le seul pays à ne pouvoir créer de société d'évaluation comme l'on fait les autres pays occidentaux »⁸⁸³.

1.1.3. Un colloque fondateur et des premiers « entrepreneurs »

La SFE est officialisée à Marseille en juin 1999 lors d'un colloque inaugural de deux jours à l'Université de la Méditerranée qui fédère un continuum d'acteurs, plus de deux cents personnes, gravitant dans ce champ évaluatif plus ou moins balisé⁸⁸⁴.

La première journée est consacrée à un bilan des pratiques évaluatives en France durant les années 1990. Des ateliers consacrent alors des propositions d'action et des groupes de travail à structurer dans le futur, pour amplifier le déploiement de cette technique dans les organisations publiques (notamment l'évaluation dans les collectivités territoriales et la qualité de la commande d'évaluation). Des personnalités exerçant (ou ayant exercées) d'importantes responsabilités dans le domaine (notamment Jean Leca, Eric Monnier, Jean-Pierre Nioche, ou encore Yves Cousquer, nouveau président du Conseil National de l'Evaluation) viennent dresser des pistes d'avenir pour le développement de l'évaluation en France⁸⁸⁵ au cours de séances plénières.

Quant à la seconde journée, elle se veut être l'assemblée constitutive de l'association durant laquelle les participants débattent des orientations à prendre : activités, mode de gestion et statuts de la nouvelle communauté. Sur la base d'un pré-projet préparé par le comité d'organisation du colloque⁸⁸⁶, il est donc acté la naissance d'une association qui a « pour

⁸⁸³ Dupuis (J.), « Les raisons du faible impact des évaluations », *Pouvoirs locaux*, 1998, n°38, p. 58.

⁸⁸⁴ SFE, bulletin n°1, décembre 1999 - janvier 2000.

⁸⁸⁵ La présence de ces acteurs renforce davantage l'hypothèse de continuité entre la constitution de l'association et le dispositif interministériel d'évaluation, notamment avec son conseil scientifique.

⁸⁸⁶ Le comité d'organisation du colloque est quasiment semblable au groupe présent à Rome l'année précédente auquel on peut ajouter quelques acteurs locaux de l'Université de la Méditerranée et du CEREQ en charge des aspects logistiques.

vocation de regrouper les personnes directement concernées par l'évaluation dans leur activité professionnelle, de fédérer les différentes tendances de l'évaluation des politiques publiques et de contribuer au développement d'une évaluation de qualité »⁸⁸⁷.

Plus précisément, les acteurs présents écrivent le projet de l'association dans une configuration qui véhicule une vision militante:

« La SFE défend l'intérêt général. L'évaluation y est un enjeu militant car elle participe à la modernisation des services publics et au renouveau de la démocratie. Ce sont des valeurs partagées... »⁸⁸⁸.

Pour ces promoteurs, l'évaluation n'est pas perçue comme une simple technique de gestion (comme le contrôle ou l'audit par exemple) mais plutôt comme un levier permettant de nourrir le débat démocratique et de rendre des comptes aux citoyens ; elle est connotée très positivement comme un « idéal gestionnaire et démocratique » à atteindre.

À ce titre, ils puisent allégrement leur vision dans la conception dite démocratique de Patrick Viveret, retravaillée ensuite par le CSE dans l'élaboration de sa doctrine pluraliste. Certains diront à cet égard qu'elle constitue surtout « une caisse de résonance des travaux du CSE »⁸⁸⁹ pour souligner la filiation des deux entités.

Cette filiation est notamment visible dans le premier Conseil d'Administration (CA) de douze membres, formé pour deux ans, qui est élu lors du colloque fondateur de Marseille. Présidé par un universitaire, Maurice Baslé, sa composition⁸⁹⁰ reflète une proximité plus ou moins affirmée de ses membres avec le CSE. On retrouve ainsi des acteurs qui ont collaboré soit directement avec le CSE au niveau central (Baslé, Perret, Nioche, ...), soit qui ont participé aux travaux organisés par l'Etat pour promouvoir l'évaluation dans l'espace infranational (Dupuis, Malhomme, ...).

⁸⁸⁷ Extrait du compte-rendu du colloque fondateur de la SFE du 4-5 juin 1999 à Marseille.

⁸⁸⁸ Extraits d'entretien avec l'ancien rapporteur du CSE, Paris la Défense, 22 mars 2006.

⁸⁸⁹ Extraits d'entretien avec un Professeur à HEC / IAE de Paris, 25 juillet 2006.

⁸⁹⁰ Qui mélangent une pluralité d'acteurs concernés par l'évaluation : des fonctionnaires d'Etat et de collectivités territoriales, des consultants et des chercheurs travaillant sur l'action publique.

1.2. Les habits d'une société savante pour se légitimer

La coloration de « société savante » est très vite imprimée à la SFE. Disposant d'un statut associatif⁸⁹¹, les membres fondateurs choisissent néanmoins de prendre le vocable plus légitimant de société savante pour se qualifier.

En effet, il apparaît que ce choix sémantique permet d'imposer à l'organisation une certaine substance, celle de l'expertise, et de renvoyer une image plus crédible que celle conférée par le terme « association », plus empreint d'amateurisme. Cela nous est clairement explicité par un des membres fondateurs :

« Je pense qu'il y a un sous entendu en réalité qui est le côté scientifique. C'est-à-dire que le fait de s'appeler Société Française de l'Evaluation et non pas association ou encore mouvement, ça fait référence aux sociétés savantes comme la société de physique ou la société d'ethnologie »⁸⁹².

Pour d'autres, cette dénomination pose quelques questions sur la possibilité de la SFE de regrouper l'ensemble des parties prenantes de l'évaluation, alors qu'elle est initialement portée par des universitaires, qui ont moins d'intérêt professionnel sur cette thématique :

« La SFE, qui n'est pas une société ne regroupant que les intervenants privés, est plus positionnée comme une société savante. Le fait qu'elle s'appelle société renvoie plus au registre des sociétés savantes qu'à celui des associations professionnelles. Elle serait l'association française des évaluateurs, ça serait autre chose. Elle émane plus des mandarins universitaires que des évaluateurs (...) Maintenant, ils ont fait une société savante, ils avaient besoin d'une instance de confrontation scientifique. Ces pionniers qui venaient de l'université n'étaient pas confrontés au marché, ont tenu un discours extrêmement universitaire qui a été stérilisateur pour le développement de la profession. Quand je parlais de balle tirée dans le pied... Plus ce sont des intellectuels qui ne se souciaient que de la scientificité de leur approche, qui menaient des évaluations, moins l'évaluation avançait »⁸⁹³.

⁸⁹¹ La Société Française de l'Evaluation est une association de type loi 1901.

⁸⁹² Extrait d'entretien avec un directeur associé d'un cabinet en politiques publiques, Paris, 29 juin 2006.

⁸⁹³ Extrait d'entretien avec le directeur d'un cabinet de conseil en évaluation des politiques publiques, Paris, 10 juillet 2006.

Même si l'appellation fait débat, le choix retenu, qui aurait pu uniquement être compris comme un mimétisme avec la dénomination de la Société Européenne d'Evaluation, nous informe donc de la légitimité scientifique que veut acquérir l'association en adossant ses premiers « pas » au milieu universitaire.

Cela est particulièrement visible dans le choix d'un universitaire, Maurice Baslé, Professeur d'Economie à l'Université de Rennes 1 et titulaire d'une chaire Jean Monnet, pour présider à sa destinée. Ce dernier, spécialiste de l'évaluation territoriale⁸⁹⁴, est président du conseil scientifique régional d'évaluation des politiques publiques de Bretagne depuis 1994. Il a également été Membre nommé au Conseil scientifique interministériel de l'évaluation des politiques publiques en France (1995-1999). Son empreinte est tellement prégnante que certains lui reprocheront son activisme « breton » :

« Comment s'appelle notre collègue activiste breton universitaire ? Maurice Baslé a été très moteur dans tout cela. Cependant, on en avait un peu marre d'entendre toujours parler de la Bretagne comme l'unique exemple où l'on fait de l'évaluation »⁸⁹⁵.

La coloration « savante » donnée à la SFE se retrouve également dans son hébergement par un centre de recherche, le Centre d'Etudes et de l'Emploi (CEE), dirigé par Annie Fouquet⁸⁹⁶, qui tend à adosser cette association sur une assise scientifique.

Une convention est en effet conclue avec le CEE pour accueillir la SFE et lui mettre à disposition un demi-poste de secrétariat. Bien que cet accueil s'achève en 2002, ce qui perturbera sensiblement l'organisation logistique, cette convention permet une certaine proximité avec le milieu de la recherche académique. Au-delà de l'aspect purement logistique, des liens sont alors noués avec les chercheurs de cet organisme, notamment avec Jean-Claude Barbier qui sera le premier secrétaire de la SFE et animateur du groupe « standard et déontologie », chargé d'écrire la Charte de l'évaluation dont les premières bases ont été présentées lors du colloque fondateur de Marseille.

⁸⁹⁴ Il communiquera d'ailleurs sur ce sujet lors du premier colloque de Marseille : « L'évaluation territorialisée en France : organisation, constat et questions spécifiques ».

⁸⁹⁵ Extraits d'entretien avec l'ancien Président du Conseil Scientifique de l'Evaluation, 30 novembre 2007.

⁸⁹⁶ Administrateur de l'Insee, Haut Fonctionnaire (Inspecteur Général des Affaires Sociales), et ancienne directrice de la DARES, Annie Fouquet est présente lors de la rencontre de Rome en 1998. Depuis novembre 2007, elle est la présidente de l'association.

Malgré cette connotation scientifique, la SFE rassemble essentiellement des praticiens privés et publics de l'évaluation, mais peu d'universitaires qui semblent avoir quelques réticences à la fréquenter. C'est ce que nous allons voir plus précisément en procédant à une analyse de l'identité de ses membres.

2. Réunir sans s'enfermer : les difficultés d'une représentation « globale »

La SFE cherche à être un lieu de rencontre et de débat de l'ensemble des acteurs de l'évaluation en France. Pourtant, dans son projet, elle cristallise surtout un noyau dur de militants qui défendent une certaine vision de l'évaluation. Comment cela s'accommode-t-il avec une représentation globale du champ ? N'assiste-t-on pas à l'inclinaison vers un certain type d'acteurs ?

2.1. La SFE, un lieu de rassemblement des acteurs de l'évaluation en France ?

Le projet de fédérer l'ensemble des acteurs de l'évaluation des politiques publiques est complexe. Les statuts professionnels de ceux qui l'exercent sont multiples (chercheurs, consultants, fonctionnaires). Les lieux où l'évaluation se joue sont également hétérogènes, tant géographiquement (collectivités territoriales, ministères, organisations internationales...) que thématiquement (l'ensemble des secteurs de politiques publiques sont évalués : de la santé publique au social en passant par l'économie ou encore le développement durable). S'ajoute à cela le fait que l'évaluation regroupe une variété de disciplines (science économique, science politique, psychologie, etc.) qui n'ont pas, par essence, l'habitude de travailler ensemble.

La SFE semble donc représenter aujourd'hui seulement une certaine catégorie d'acteurs de l'évaluation. Comme le suggère Jean-Claude Barbier :

« Face à la diversification et à la croissance du marché de l'évaluation, elle ne représente pas l'ensemble des acteurs sociaux concernés par l'EPP : c'est le cas notamment parce que certains secteurs de « politique sociale », qui pratiquent l'évaluation n'y sont pas – ou marginalement – représentés (ainsi, la politique d'éducation) ; mais la situation de représentativité limitée s'explique, aussi, par le fait

que certains acteurs en sont absents ou y sont sous-représentés (par exemple les universitaires, les statisticiens) »⁸⁹⁷.

Même si certains pionniers de l'association s'en défendent en estimant qu'elle « est une occasion d'alliance inespérée entre les jacobins et les girondins de l'évaluation »⁸⁹⁸, autrement dit entre les partisans d'une conception managériale et ceux qui se réclament d'une conception démocratique, force est de constater que ce sont plutôt les seconds qui sont prédominants.

Comme nous avons pu l'indiquer, ce sont eux qui ont écrit le projet militant de l'association. Ils tendent ainsi à défendre une vision particulière de l'évaluation, plutôt « deuxième gauche »⁸⁹⁹, qui ne fait pas l'unanimité au sein de la communauté internationale structurée essentiellement autour des impératifs de nouvelle gestion publique⁹⁰⁰.

Malgré son souhait de privilégier une pluralité des méthodes d'évaluation, on remarque également que la SFE est plutôt encline à développer des méthodes orientées vers le qualitatif⁹⁰¹, ce qui la coupe des tenants d'une approche plus chiffrée et expérimentale.

De surcroît, il convient de souligner que la SFE n'est pas la seule à opérer en France dans le champ de la représentation des acteurs de l'évaluation. D'autres organisations se positionnent sur ce créneau.

C'est notamment le cas de l'AFIGESE⁹⁰², créée en février 2000 pour réunir « sous la même bannière les professionnels des finances, de la gestion, de l'évaluation ayant le souci de

⁸⁹⁷ Barbier (J.-C.), art.cit., p. 34.

⁸⁹⁸ Extrait d'entretien avec un magistrat à la Chambre Régionale des Comptes, 25 janvier 2008.

⁸⁹⁹ D'ailleurs, la majorité des membres du CA revendiquent leur proximité avec des idées politiques ancrées à gauche : « Elevé chez les jésuites, j'appartiens à une petite bourgeoisie de gauche » nous dira par exemple l'un deux lors d'un entretien à Paris, 25 juillet 2006.

⁹⁰⁰ Voir Furubo (J.-E.) et alii, *op.cit.*

⁹⁰¹ Cela est particulièrement visible en regardant les thématiques des journées, les communications présentées lors des colloques et en consultant le projet associatif de l'association.

⁹⁰² On peut également noter l'existence dans une moindre mesure de France Qualité Publique (FQP), créée en 2001, qui fédère les partisans de la promotion de la « qualité et de l'efficacité » dans les organisations publiques et qui met en place quelques travaux sur ce champ d'intervention.

défendre la libre administration des collectivités territoriales, la notion de service public, le professionnalisme et le partage des cultures »⁹⁰³.

Association regroupant exclusivement des collectivités territoriales, l'AFIGESE travaille à l'articulation des outils de la « performance locale »⁹⁰⁴. Elle fait de l'évaluation des politiques publiques une part non négligeable de ses travaux suite à l'impulsion engagée par Marie-Claude Malhomme⁹⁰⁵ à la fin des années 1990:

« Cette association émane également de la direction financière et du contrôle de gestion, donc des administratifs, des financiers. C'est sur ma poussée qu'ils sont venus à l'évaluation. Au départ c'était très financier et comptable... Je crois avoir joué un rôle au sein de l'AFIGESE. Je suis un des trois créateurs de cette association. On a créé les bases d'une réflexion. On a réussi à faire entrer l'évaluation dans les collectivités »⁹⁰⁶.

Ainsi, après avoir rédigé en 2001, un glossaire de l'évaluation pour déchiffrer les termes de ce champ d'activité⁹⁰⁷, elle structure plus durablement ses travaux avec la création d'un groupe de travail sur l'évaluation⁹⁰⁸ en 2004. Animé par des chargés de mission en évaluation dans des collectivités territoriales, il produit notamment un guide de l'évaluation⁹⁰⁹, édité un

⁹⁰³ Extraits du dossier de présentation de l'AFIGESE, p. 10.

⁹⁰⁴ Elle a d'ailleurs créé un observatoire des pratiques locales de performance (OPPALE) avec la collaboration de plusieurs universités dont celles de Pau et d'Aix-en-Provence.

⁹⁰⁵ Responsable à l'époque de l'évaluation au Conseil régional de Lorraine, Marie-Claude Malhomme est aussi à l'origine de la création de la SFE ; elle participe à la réunion de Rome en 1998.

⁹⁰⁶ Extrait d'entretien, Scy-Chazelle, 4 décembre 2006.

⁹⁰⁷ Avec l'aide notamment du cabinet de conseil EVALUA, spécialisé en évaluation des politiques publiques.

⁹⁰⁸ « Le groupe de travail Evaluation des politiques publiques offre, aux personnes en charge de l'évaluation au sein de leur collectivité, la possibilité d'échanger sur les bonnes pratiques et de partager leurs connaissances en la matière. Cette capitalisation se concrétise par la rédaction, par le groupe, de la lettre métier », Extraits du site internet de l'AFIGESE, <http://www.afigese.fr/>, consulté le 3 juin 2010.

⁹⁰⁹ AFIGESE-CT, *Guide pratique de l'évaluation des politiques publiques*, septembre 2006. On peut notamment y lire l'édito qui souligne que : « Depuis les Assises de 1998 à Lille, fort à propos intitulées « L'évaluation : alibi ou culture d'organisation ? », et donc avant même la fondation de l'AFIGESE, l'évaluation des politiques publiques est au coeur de nos préoccupations ; non que l'amélioration constante de l'expertise financière des collectivités locales, ou que la mise en place continue d'outils performants de contrôle de gestion, soient moins importantes ; mais parce que l'évaluation, en ce qu'elle constitue ex post un temps d'examen critique sur

bulletin d'information, « les échos de l'évaluation » et vient de se lancer dans la mise en place des formations d'acculturation des collectivités territoriales à l'évaluation pour investir une thématique qui lui semble porteuse.

Bien que braconnant sur les mêmes terres, l'AFIGESE et la SFE entretiennent néanmoins des relations cordiales : une convention de partenariat lie les deux associations qui ont d'ailleurs produit un ouvrage sur la complémentarité de l'évaluation avec des démarches voisines, notamment l'audit et le contrôle de gestion.

Au final, il est donc intéressant de noter que la SFE ne représente pas l'ensemble des acteurs concernés par l'évaluation en France et leur intérêt, mais seulement une portion dont nous allons essayer de dévoiler l'identité.

2.2. Un ajustement de la représentation aux acteurs de l'évaluation infranationale

Après une période rapide de croissance, on dénombre 150 adhérents lors de la première année de vie de l'association. Les effectifs se stabilisent pour stagner autour d'un « noyau dur d'adhérents individuels »⁹¹⁰ oscillant autour de 250 personnes.

Le volume globalement stable recouvre néanmoins un taux élevé de rotation : chaque année l'association accueille en moyenne 39% de nouveaux adhérents et en perd 34%.

l'impact des politiques publiques locales, et ex ante un moment fort de détermination d'objectifs précis, est sans doute le vecteur privilégié d'une nouvelle relation au citoyen ».

⁹¹⁰ Extrait du bilan des dix ans de la SFE, p. 20.

Effectifs de la SFE (1999-2009) ⁹¹¹											
Type \ Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Adhérents individuels	132	160	237	182	131	188	234	236	210	267	272
Adhérents institutionnels	/	26	50	40	40	60	72	69	71	66	75
TOTAL	132	186	287	222	171	248	306	305	281	333	347

Tableau 30 : Effectifs de la SFE (1999-2009)

En regardant plus finement les évolutions dans le temps de la répartition des adhérents individuels, il est possible de mettre en lumière certains types d'acteurs davantage représentés.

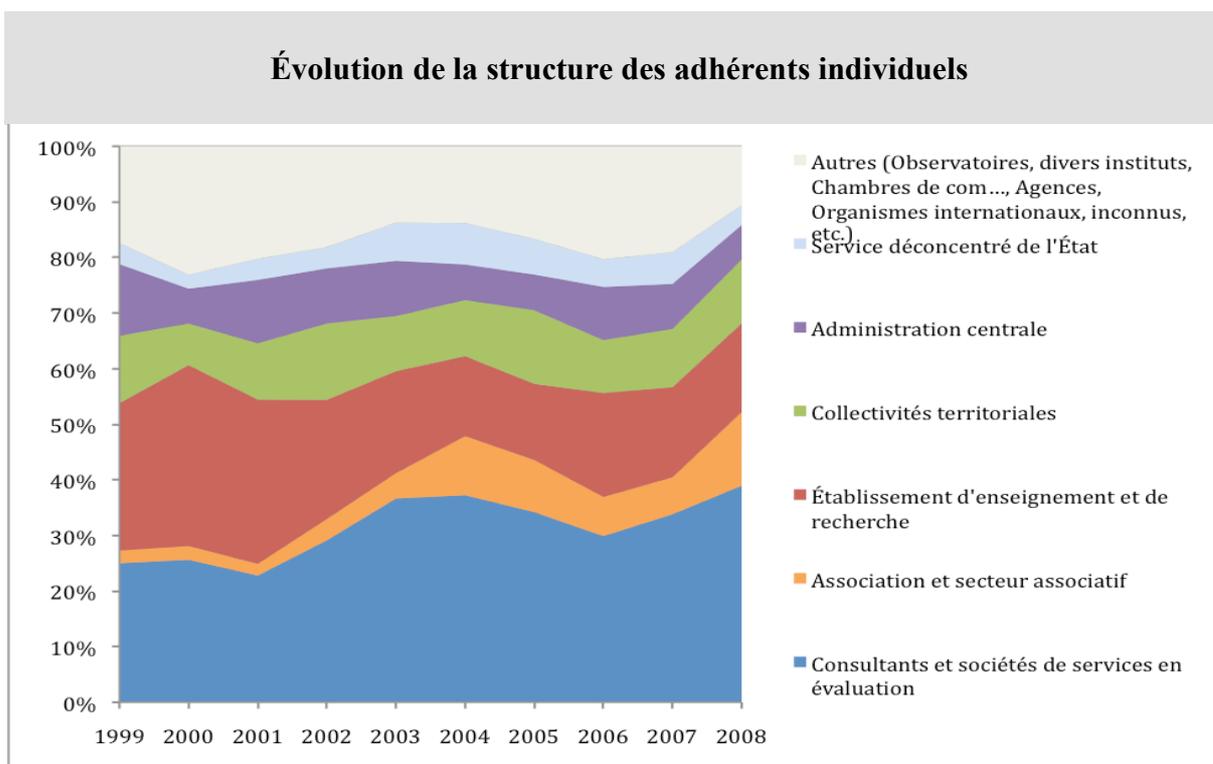


Figure 24: Evolution de la structure des adhérents individuels

⁹¹¹ Données construites à partir de la base des adhérents qui a été mise à notre disposition par l'association.

On y retrouve en majorité des consultants qui oeuvrent surtout dans le champ de l'évaluation infranationale (plus d'un tiers des effectifs de la SFE), dont le poids grandit depuis les débuts de l'association.

D'ailleurs, cette « privatisation » de la SFE est accentuée en 2004 puisque Guy Cauquil, directeur associé du cabinet CIRESE⁹¹², accède à la présidence. Face aux critiques qui pointent un « mélange des genres » avec une activité commerciale de conseil, il déclare peu après son élection :

« Désigner comme président un consultant après un universitaire et un responsable d'organisme public est le signe que notre association a enfin atteint sa maturité, en faisant place aux diverses composantes de la communauté française de l'évaluation »⁹¹³.

Les fonctionnaires issus de l'Etat ou des collectivités territoriales sont également présents pour une part relativement stable. Alors que la part de la recherche est très présente au début de l'association, elle ne cesse de diminuer.

De plus, la structure des adhérents institutionnels⁹¹⁴, environ une soixantaine d'entités, dévoile une prédominance des collectivités territoriales et des cabinets de conseil, comme nous l'indique le graphique ci-dessous.

⁹¹² Créée en 1986 à Toulouse par Guy Cauquil, ce cabinet de conseil d'une dizaine de salariés est spécialisé en matière d'ingénierie et d'évaluation des politiques et des dispositifs d'action sociale territorialisés. Il est à l'origine d'un guide pour la DIV comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 3.

⁹¹³ Éditorial de Guy Cauquil dans la lettre d'informations aux adhérents, SFE, n°11, 22 novembre 2004, p. 1.

⁹¹⁴ Selon l'article 6 des statuts de la SFE, ce sont « des unités telles que des laboratoires de recherche publics et privés, des sociétés de conseil, des écoles, des organismes publics (des collectivités territoriales, des services de l'Etat, des établissements publics) des organisations à but non lucratif, actifs dans le champ de l'évaluation au sens large ».

Évolution de la structure des adhérents institutionnels

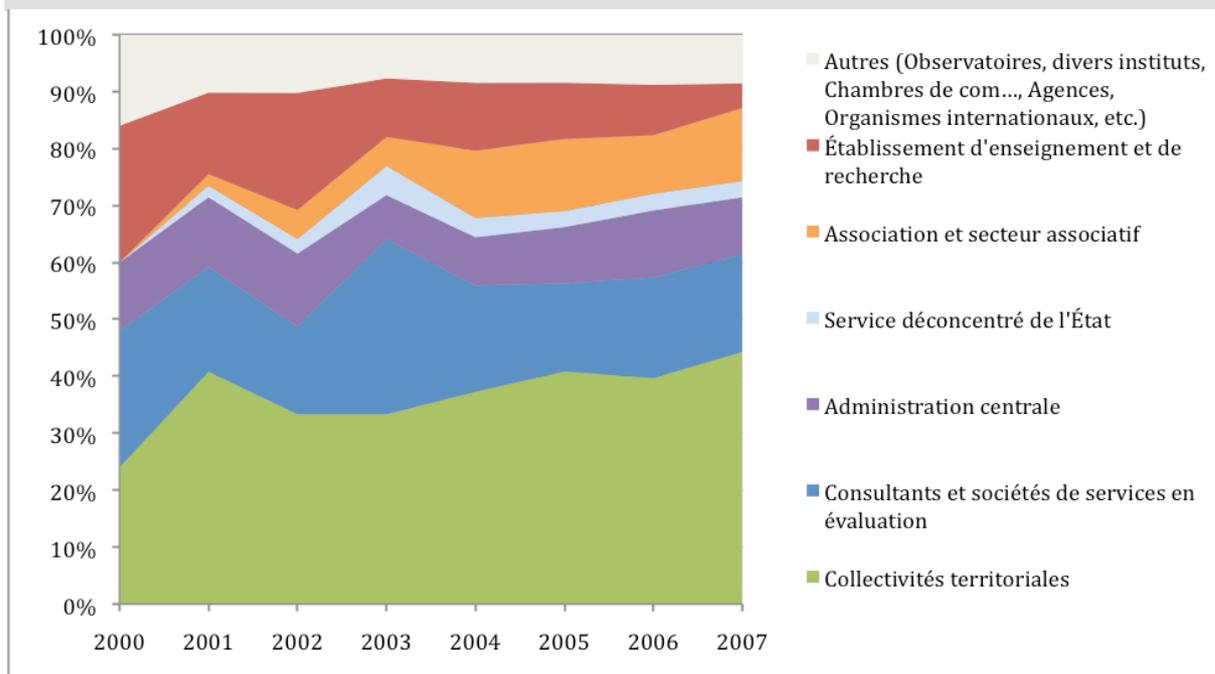


Figure 25 : Evolution de la structure des adhérents institutionnels

L'analyse de ces données montre que les adhérents institutionnels opèrent eux aussi essentiellement dans le champ de l'évaluation infranationale.

On y trouve surtout des collectivités territoriales (entre 30 et 40% en moyenne) mais également des cabinets de conseil, de taille moyenne pour la plupart.

Les cabinets internationaux ne sont pas représentés à l'exception du cabinet Ernst and Young, dont le consultant associé en charge de l'évaluation des politiques publiques a été un candidat malheureux au conseil d'administration⁹¹⁵.

Initialement fondée sur une représentation globale des acteurs de l'évaluation, la SFE penche pourtant vers deux catégories d'acteurs, les consultants et les fonctionnaires, principalement territoriaux. Comme le laisse entendre explicitement l'actuelle présidente :

« La SFE a été créée en 1999 et, au départ, elle était surtout fréquentée par les administrations centrales. Les collectivités y sont aujourd'hui le plus représentées »⁹¹⁶.

⁹¹⁵ D'aucuns diront au sein de la SFE que la nature « managériale » de ce cabinet d'audit ainsi que sa proximité avec l'UMP ont été un frein à son élection.

⁹¹⁶ « Entretien avec Annie Fouquet », *Gazette des communes*, n°1960, 8 décembre 2008, p. 28.

Cette surreprésentation d'adhérents individuels et institutionnels de l'évaluation infranationale s'explique notamment par la personnalité de son premier président, Maurice Baslé, qui va entraîner l'association dans une orientation particulièrement axée sur les collectivités territoriales :

« Les démarches sont hétérogènes. Il y a actuellement un vide organisationnel. La SFE essaie de le combler en proposant un appui méthodologique aux collectivités. Nous avons 300 adhérents, parmi lesquels des cadres territoriaux et des collectivités qui sont en point sur tel ou tel domaine de l'évaluation. Les collectivités et leurs agents peuvent nous contacter. Nous les mettrons en réseau avec les adhérents »⁹¹⁷.

S'ajoute à cela le développement plus important de l'évaluation à ce niveau de gouvernement qui provoque une spécialisation d'acteurs privés et publics (comme nous avons pu le montrer dans le chapitre précédent), plus susceptible de venir garnir les rangs de l'association.

Néanmoins, la SFE, bien qu'elle soit particulièrement investie par des acteurs sensibles à l'évaluation infranationale, essaye de garder une ligne globale de représentation et semble colorer ses travaux de manière générique, sans faire de traitement privilégié à telle ou telle catégorie d'acteurs.

Cela est notamment lié à la faiblesse du « milieu » potentiellement mobilisable qui conduit la SFE à rechercher à ne pas exclure des agents acquis à sa cause. Par ailleurs, pour elle, l'évaluation territoriale s'inscrit dans le champ global de l'évaluation et ne semble pas devoir mériter de traitement particulier.

Dit autrement, bien que les praticiens de l'évaluation territoriale soient les plus nombreux au sein de l'association, la SFE souhaite garder une stratégie englobante dans l'édiction de normes professionnelles ainsi que dans la production des connaissances.

⁹¹⁷ « Entretien avec Maurice Baslé », *Gazette des communes*, n°1600, 4 juin 2001, p. 19.

SECTION 2 : REGULATION DU CHAMP ET PRODUCTION DE CONNAISSANCE

Nous analyserons dans cette section le rôle plus ou moins direct et affirmé que la SFE joue dans le champ de l'évaluation, notamment l'évaluation territoriale qui concentre une grande partie de ses effectifs. Nous verrons qu'après avoir établi des rites communs (Paragraphe 1), elle tend à solidifier et à fermer le « milieu » de l'évaluation par l'élaboration d'un corpus de normes professionnelles (Paragraphe 2). Enfin, forte de cette assise, nous montrerons comment elle met en place une stratégie de promotion de l'évaluation (Paragraphe 3).

1. La mise en place de « rites évaluatifs »

La contribution de la SFE dans la structuration du champ de l'évaluation se matérialise initialement sous la forme de colloques, de journées d'études mais également de micro-scènes associatives qui ont pour vocation de permettre aux membres de l'association de se rencontrer, d'échanger et de produire des connaissances prolongées dans la publication des actes des journées d'étude et des cahiers thématiques.

1.1. Les colloques et journées nationales

Des événements annuels à forte charge symbolique rythment la présence de la SFE dans le champ de l'évaluation. Un d'entre eux, « le colloque de Strasbourg », est particulièrement symbolique dans la stratégie de reconnaissance et d'expansion de l'association.

1.1.1. Des espaces de socialisation et d'interaction

La SFE développe depuis ses débuts une mise en réseau des acteurs de l'évaluation en France par le biais de nombreuses rencontres professionnelles, à tel point que certains de ses détracteurs la qualifient de « boîte à colloque »⁹¹⁸.

⁹¹⁸ Extraits d'entretien avec l'associé en charge du secteur public au sein d'un *big four*, Paris, 2 juin 2006.

Ainsi, depuis 1999, elle a organisé près d'une vingtaine de manifestations nationales qui lui permettent de s'objectiver et de se stabiliser.

Des colloques annuels s'interrogent sur des thématiques d'actualité en lien avec l'évaluation (les collectivités territoriales, le développement durable, ...) tandis que des journées d'études, plus régulières et restreintes dans l'audience, essaient de défricher et de spécifier la notion d'évaluation dans une optique pédagogique (évaluation et activités voisines, suivi et évaluation de politiques, ...) ⁹¹⁹.

Bien souvent, ces manifestations sont largement rentabilisées par la production d'une « littérature grise » et la publication des actes des journées d'études pour élaborer des normes communes ⁹²⁰.

Même si ses membres ne sont pas venus rechercher les mêmes rétributions au sein de l'association ⁹²¹, il est possible de voir dans ces différents lieux physiques des moments privilégiés de diffusion et de socialisation aux normes de l'évaluation, avec son jargon et ses rites. Ils sont l'occasion de jauger la cristallisation d'un milieu professionnel de l'évaluation et l'élaboration de ces codes. La reconnaissance de méthodes communes et la stabilisation d'un langage en est un exemple prégnant.

D'ailleurs, les manifestations citées favorisent surtout la diffusion de la vision évaluative reconnue légitime par la SFE si on suit Michel Offerlé quand il nous dit :

« Organiser un colloque, faire une tribune, remplir une salle, c'est montrer, pour une organisation, sa capacité à intéresser un public techniquement compétent sur la question, c'est aussi tenter d'imposer un thème, une thématique comme digne d'intérêt, parvenir peut-être, auprès des participants, et au-delà auprès de publics

⁹¹⁹ Notons qu'à la différence des journées d'étude, les colloques rassemblent quelques centaines de participants (bien souvent entre 300 et 400 personnes). Ces derniers ont une fonction importante dans le financement de la SFE comme le montre le rapport financier distribué lors de l'assemblée générale des adhérents du 9 novembre 2007 : « dégager un excédent permettant de contribuer au financement des charges de fonctionnement non seulement de l'année en cours mais aussi de l'exercice de l'année suivante ».

⁹²⁰ Ces écrits tentent d'être le pendant d'une revue qui n'existe pas pour l'instant à la différence des expériences nord américaines. Les revues scientifiques spécialisées en évaluation sont par exemple *Evaluation and Program Planning*, *Evaluation Review*, *Evaluation Practice*, *Evaluation: The International Journal of Theory, Research and Practice*.

⁹²¹ Offerlé (M.), *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1994, p. 88.

potentiellement visés (par l'annonce avant et le compte-rendu après) à en tirer les bénéfices qui peuvent s'y attacher »⁹²².

Cela permet également aux acteurs de l'évaluation de se rencontrer collectivement, de prendre conscience de leur spécificité comme groupe social⁹²³ et d'échanger sur leurs pratiques, comme nous l'indique ce consultant :

« Moi, je pense que c'est un outil essentiel, indispensable. C'est un lieu très important de croisement, de dialogue entre les trois niveaux : commanditaires, universitaires et consultants. Pour avoir été secoué à plusieurs reprises lors de travaux d'évaluation, précisément parce qu'il n'y avait pas de lieu neutre où c'était très difficile d'avoir des échanges pacifiés avec les commanditaires, quand il y avait des difficultés, des problèmes rencontrés lors de missions d'évaluation. Avoir des temps pour échanger, c'est très important »⁹²⁴.

Au-delà de la neutralité apparente et pacifiée des échanges, ces manifestations sont également des dispositifs commerciaux d'interaction entre prestataires privés et décideurs publics⁹²⁵, des salons commerciaux où fonctionnaires et consultants échangent des cartes de visite et peuvent faire respectivement leur « marché » dans le cadre de prestations futures.

À cet égard, il est intéressant de voir que les colloques annuels sont parrainés par des cabinets de conseil, qui peuvent y laisser leur plaquette commerciale de présentation⁹²⁶ et trouver des tribunes pour exposer lors de communications les missions réalisées.

⁹²² *ibid.*, p. 21.

⁹²³ Cela a déjà pu être mis en évidence au sujet des acteurs du développement local en Europe : « il s'agit d'un petit monde où tout le monde se connaît, où tout le monde se reconnaît et travaille ensemble » in Lavignotte Guérin (E.), *op. cit.*, p. 190.

⁹²⁴ Extrait d'entretien avec un consultant senior dans une coopérative de conseil, Paris, 12 mai 2006.

⁹²⁵ Gervais (J.), « Les « évangélistes du secteur public ». Le « Club des acteurs de la modernisation » », communication à la journée d'étude de l'AFSP, Les consultants et la politique, journées d'étude des 5 et 6 mai 2010.

⁹²⁶ Cela fait d'ailleurs débat au sein du conseil d'administration de la SFE où la présence du cabinet Ernst and Young, en contrepartie de son soutien financier, à la table ronde du colloque de Strasbourg a été fortement remis en cause.

1.1.2. Une manifestation symbolique : le « colloque de Strasbourg »

Parmi les nombreuses manifestations organisées, il est intéressant de se pencher quelques instants sur le colloque de Strasbourg de juillet 2008 organisé dans l'hémicycle du Parlement Européen.

En raison de son caractère stratégique dans le développement et la reconnaissance de l'association, la SFE n'a pas hésité d'ailleurs à embaucher un délégué général⁹²⁷ pour mener à bien l'événement.

Le colloque, inscrit à l'agenda de la Présidence Française de l'Union européenne de 2008 et organisé en partenariat avec la société allemande d'évaluation, la DEGEVAL, constitue un tournant dans la stratégie de la SFE.

Il lui permet de renforcer des liens avec de nombreux partenaires institutionnels (Assemblée Nationale, DIACT, Ministère de la santé, Secrétariat d'Etat à l'Evaluation, ...) mais également de tisser une proximité avec la sphère politique. Le nouveau secrétaire d'Etat à la prospective et à l'évaluation, Eric Besson, y est présent pour introduire les travaux et parrainer la manifestation, qui est également soutenue par Michel Rocard, Didier Migaud⁹²⁸ ou encore Herbert Bösch, Président de la commission du contrôle budgétaire du Parlement.

En outre, des liens sont tissés avec les autres sociétés nationales d'évaluation, essentiellement francophones, qui rédigent une « Déclaration de Strasbourg » où elles postulent la nécessité de conforter et de porter la « bonne parole » évaluative au sein de leur administration :

« Les organisations signataires de la présente déclaration s'engagent à demander à leur gouvernement et à leurs représentants auprès des instances internationales d'inscrire l'évaluation des politiques et programmes publics comme une priorité stratégique et de mobiliser les ressources nécessaires à cet effet »⁹²⁹.

⁹²⁷ Ce dernier est titulaire d'un doctorat en géographie portant l'évaluation des politiques publiques soutenue au laboratoire PACTE de Grenoble : Méasson (L.), *L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen LEADER*, Thèse de géographie, Grenoble, Université Joseph Fourier, 2007.

⁹²⁸ Député à l'origine de la LOLF qui préside depuis 2010 la destinée de la Cour des comptes après avoir été responsable de la commission des finances à l'Assemblée Nationale.

⁹²⁹ Extraits de la Déclaration de Strasbourg.

Enfin, ce colloque est surtout l'occasion pour la communauté française de l'évaluation de s'affirmer sur la scène européenne et de montrer son dynamisme.

Ainsi, grâce au nombre important d'inscrits et au foisonnement des travaux en ateliers, la manifestation est un véritable forum d'échange national et transnational pour les participants qui prennent d'autant plus conscience de leur appartenance à un milieu spécifique.

Le caractère stratégique de « Strasbourg » est résumé par le président de la SFE de l'époque, Guy Cauquil, quand il dit :

« Strasbourg a conforté la crédibilité et l'image publique de notre association aux yeux de nombreux partenaires institutionnels français. Mais Strasbourg a eu aussi pour effet de donner à la SFE la place qui lui revenait dans le concert international (...) Ce faisant, la SFE a contribué à renforcer la crédibilité et la visibilité de l'évaluation à l'échelle de l'Union Européenne et de ses institutions. Elle a par ailleurs initié une dynamique de coopération entre les diverses sociétés européennes dans le cadre de l'EES »⁹³⁰.

⁹³⁰ Extrait du rapport moral de la SFE distribué lors de l'assemblée générale des adhérents, Paris, 4 novembre 2008, p. 4.

Un bilan du colloque de Strasbourg

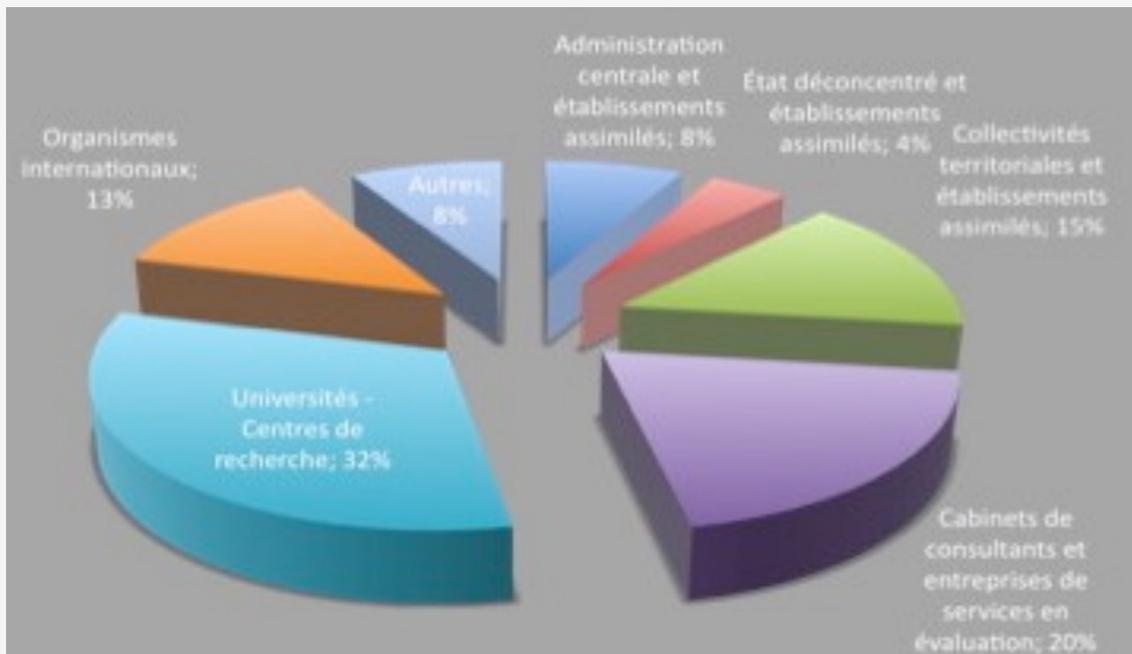
Ce colloque a rassemblé 700 personnes venues de 31 pays différents représentant l'ensemble des acteurs concernés, pour assister à quelques 120 communications couvrant dix champs thématiques et sept champs transversaux :

- Champs thématiques : politiques de recherche, innovation et compétitivité ; politiques d'emploi et de cohésion sociale ; politiques de santé ; politiques agricoles et rurales ; politiques de développement durable et environnementales ; politiques d'autonomie des personnes dépendantes et de la vie associative ; atelier sur l'évaluation d'impact ; politiques de développement local et régional ; politiques d'éducation ; politiques d'aide au développement ;

- Champs transversaux : les formes d'institutionnalisation de l'évaluation ; la participation des citoyens ; évaluation et modernisation de l'administration publique ; innovations méthodologiques ; standards et pratiques ; professionnalisation ; évaluation et activités voisines.

Les objectifs du colloque étaient de poser les bases politiques (émergence d'une volonté collective des acteurs de l'évaluation), conceptuelles (identification des éléments structurants de la différenciation des cultures) et pratiques (constitution de réseaux et de programme de travail) de la reconnaissance des cultures de l'évaluation des politiques publiques et des échanges entre celles-ci.

Répartition des participants selon les appartenances professionnelles



Sources : Fouquet (A.), Méasson (L.), (dir.), *L'évaluation des politiques publiques en Europe : cultures et futurs*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 22.

Tableau 31 : Un bilan du colloque de Strasbourg

1.2. Un maillage par des micro-scènes associatives

En plus des manifestations nationales, des groupes et des clubs, présentés comme les « chevilles ouvrières de l'association »⁹³¹, fonctionnent régulièrement pour baliser la majorité des territoires et des secteurs de politiques publiques où se joue l'évaluation. Voulues dès la genèse de la SFE, ces entités ont connu quelques évolutions pour aujourd'hui se stabiliser autour d'une vingtaine⁹³².

D'un côté, on retrouve donc les « clubs régionaux » qui rassemblent sur un territoire les membres de l'association et les sympathisants de la région. Ils sont en 2010 au nombre de neuf⁹³³ et permettent à « 90% des adhérents de la SFE d'avoir un club sur leur territoire régional »⁹³⁴.

Généralement, les « clubs » se structurent autour d'une dynamique locale et d'un seul acteur, essentiellement une organisation publique, qui porte le projet. C'est par exemple le cas pour le « Club aquitain » qui se met en place autour de la communauté urbaine de Bordeaux ou encore le « Club Bretagne » qui se forme autour du SGAR de Bretagne.

Parmi eux, le plus ancien se trouve dans le Nord-Pas-de-Calais. Il est assez illustratif de l'effet d'entraînement de la société locale vers l'évaluation⁹³⁵. Porté initialement par la communauté urbaine de Lille (LMCU) et les acteurs publics régionaux très en avance dans le domaine⁹³⁶, il

⁹³¹ Extrait du bilan des dix ans de la SFE, p. 3.

⁹³² Initialement, il existait une dizaine de groupes de travail sur des thématiques précises (qualité de la commande d'évaluation, communication) mais pas de clubs pour mailler le territoire.

⁹³³ À savoir : Le Club Rhône-Alpes, Le Café de l'Evaluation Nord Pas-de-Calais, Le Club PACA, Le Club Lorrain transfrontalier, Le Club de l'Evaluation en Midi-pyrénées, Le Club Aquitain de l'Evaluation, Le Club Bretagne - Pays de Loire, Le Club de l'Evaluation du Languedoc-Roussillon, Le Club Ile de France de l'Evaluation.

⁹³⁴ Extrait du bilan des dix ans la SFE, p. 8.

⁹³⁵ Cet effet d'entraînement de la société locale est noté par Yann Bérard in « De la ville comme objet de recherches aux experts comme acteurs des politiques urbaines. Le cas de l'agglomération rennais », *op.cit.*, p. 411-428. L'auteur y montre comment un microcosme politico-administratif se forme autour de l'évaluation du contrat de ville.

⁹³⁶ Le département du Nord ainsi que la Région Nord-pas-de-Calais ont des services en évaluation de près d'une dizaine de fonctionnaires.

connaît aujourd'hui quelques ralentissements dans le rythme de ses réunions en raison des chemins plus chaotiques arpentés par l'évaluation au sein de ses organisations, à savoir la suppression du service évaluation à la LMCU⁹³⁷, ou encore la polarisation de la Région sur les indicateurs de développement durable plutôt que sur des exercices évaluatifs.

Les cafés de l'évaluation du Nord-Pas-de-Calais

Né à l'automne 1999, le "café de l'évaluation" est le fruit d'un rapprochement initial entre les équipes chargées de développer l'évaluation des politiques locales au sein de collectivités importantes que sont la Région Nord-Pas-de-Calais et la Communauté Urbaine de Lille. Ce cercle s'est progressivement élargi à des participants issus d'autres institutions: INRETS, Département du Nord et les services du SGAR, villes de Lille, Roubaix et Tourcoing, Communauté urbaine de Dunkerque. Le Café est ouvert aux professionnels de l'évaluation, aux universitaires, aux consultants, et récemment aux associations de quartiers de Roubaix. L'objectif est de créer un réseau pour confronter les expériences en matière d'évaluation, de comprendre le fonctionnement des institutions partenaires avec lesquelles sont réalisées des missions et plus généralement d'échanger sur les pratiques de l'évaluation des politiques publiques. Le café accueille dans une ambiance conviviale et informelle, tant les "locaux" que ceux qui "visitent" la belle région du Nord-Pas-de-Calais.

Sources : Extraits de la plaquette de présentation du Café, document de la Société Française de l'Evaluation.

Tableau 32 : Les cafés de l'évaluation du Nord-Pas-de-Calais

Cette présence de nombreux relais sur le territoire permet alors d'orienter la SFE dans une logique particulièrement attentive aux dynamiques locales de l'évaluation qui concentre une grande partie de l'activité de ses membres :

« L'initiative de créer des clubs régionaux est née du constat du dynamisme croissant de l'échelon local dans le domaine de l'évaluation, justifiant la formalisation de « réseaux » au niveau régional »⁹³⁸.

⁹³⁷ Le service dédié à l'évaluation a été dissous en 2010 suite à la réorganisation des services de la LMCU. Il a été réintégré dans une direction en charge des territoires sans que la compétence en évaluation soit spécifiée et que des fonctionnaires soient en charge de prérogatives de ce type.

⁹³⁸ Première lettre de la SFE, 1999, p. 3.

Cela lui sert également de courroie de transmission entre le « siège et le terrain »⁹³⁹ pour produire itérativement des connaissances sur l'évaluation.

D'un autre côté, les principaux secteurs de politiques publiques traversés par des impératifs d'évaluation sont couverts. Douze groupes de travail se réunissent régulièrement afin de produire des réflexions sur les spécificités de l'évaluation dans des domaines précis d'action publique : l'aide au développement, le développement durable, la culture, la santé, le médico-social (loi 2002-2), le développement territorial, l'Europe. D'autres travaillent sur des questions plus transversales : standards de qualité et déontologie, utilité sociale, recherche et évaluation, l'évaluation participative ou encore les formations à l'évaluation.

Un guide pratique d'animation est d'ailleurs mis à disposition pour permettre à ces entités territoriales et sectorielles d'être des relais de la SFE dans la production, la diffusion et l'échange de connaissances et d'informations.

Ces dernières concourent ainsi au rayonnement de l'association et à la diffusion d'une « culture d'évaluation », chère à l'association.

D'ailleurs, pour capitaliser et fédérer davantage les travaux des groupes et clubs, en février 2005, un conseil de développement est créé. Se réunissant au moins une fois par an, il a pour mission de débattre collectivement de l'action et de la stratégie de l'association.

Au final, on remarque bien que ces micro-scènes associatives favorisent la consolidation dans le temps du milieu des acteurs français de l'évaluation tout en participant à sa professionnalisation (localement et thématiquement).

Par le biais de cahiers thématiques qui visent à valoriser les travaux de club⁹⁴⁰, elles permettent la diffusion d'expériences nationales et locales, ainsi que l'élaboration d'un corpus théorique et méthodologique commun.

⁹³⁹ Propos tenus par la Présidente de la SFE lors du séminaire résidentiel du conseil d'administration, 27 mars 2009.

⁹⁴⁰ Le premier numéro des cahiers de la SFE précise dans son préambule qu'il ouvre « une ligne éditoriale complémentaire à celle de l'édition annuelle (ou bi-annuelle) des actes des Journées Françaises de l'Évaluation. Ces cahiers se veulent avant tout un support de valorisation des productions des groupes de travail et clubs régionaux de la SFE et viennent donc compléter les réflexions – parfois thématiques, parfois stratégiques- de ces colloques nationaux qui rassemblent bien plus largement que les seuls adhérents de la SFE, praticiens ou théoriciens de l'évaluation. Il nous a en effet semblé nécessaire de disposer d'un cadre rédactionnel qui structure la discussion sur le positionnement spécifique de l'évaluation des politiques publiques face à d'autres disciplines, et qui permette de faire valoir la situation française par rapport à celle de nos voisins les plus proches comme à

2. L'élaboration de normes pour organiser le champ

Pour stabiliser et renforcer un langage commun entre les différents acteurs de l'évaluation, la SFE opère plus directement un travail de régulation et de production de normes applicables à ceux qui réalisent des évaluations.

L'élaboration de standards professionnels est le premier chantier structurant auquel elle se confronte pour organiser le champ de l'évaluation en voie de constitution.

La mise en route de ce projet vise à déterminer des lignes de conduite garantissant le respect de normes de qualité des évaluations réalisées⁹⁴¹.

Elle envisage ensuite une délimitation du marché du travail de l'évaluation, en travaillant à la stabilisation d'un « référentiel métier »⁹⁴² et à la mise en place d'une certification des professionnels s'en réclamant.

2.1. La charte de l'évaluation des politiques publiques comme doctrine

Un des points nodal de l'activité de la SFE depuis son origine a été de promouvoir une certaine vision de l'évaluation avec ses codes, son organisation et ses règles.

À ce titre, elle élabore une « Charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics » qui a pour ambition de constituer l'énoncé de lignes directrices professionnelles et éthiques pour les participants des opérations d'évaluation en France.

Cette charte issue d'un processus délicat d'élaboration tend aujourd'hui à gagner en audience au sein des praticiens de l'évaluation et ailleurs.

celle d'autres espaces culturels ou institutionnels dont la tradition et l'histoire sont plus éloignés. Ces cahiers seront donc à la fois un instrument de débat interne et de confrontation avec d'autres acteurs français et étrangers du champ de l'évaluation des politiques publiques » in « Charte de l'évaluation : Témoignages, débats et mise en œuvre des standards », Cahier de la SFE n°1.

⁹⁴¹ Pour une présentation comparée des standards, voir Nadeau (M.-A.), *L'évaluation de programme. Théorie et pratique*, Presses de l'Université Laval, 1988, p. 141-165. Leur utilisation témoigne donc d'une volonté de réaliser des évaluations de qualité : Newman (D.), Brown (R.), « Violations of Evaluation Standards : Frequency and Seriousness of Occurrence », *Evaluation review*, vol. 16, n° 3, 1992, p. 220.

⁹⁴² Sur cette notion : Jeannot (G.) « À quoi ne se réfèrent pas les référentiels métier des agents de développement local ? », *Formation emploi*, n° 100, 2007, p. 121-135.

Ainsi, l'idée d'élaborer une Charte de l'évaluation est présente dès l'assemblée générale de Marseille où un des candidats à l'élection du bureau, Jean-Claude Barbier, mentionne que ce chantier est pour lui prioritaire (un pré-projet est soumis aux participants lors du colloque fondateur). Il présente ensuite très rapidement une communication sur le sujet lors d'une conférence de la Société Européenne d'Evaluation, qui nous laisse penser que la réflexion est très avancée et ne date pas de ce moment⁹⁴³.

S'en suit très rapidement la mise en place d'un groupe de travail nommé « standard et déontologie ». Il est en charge de la préparation d'un document permettant d'avancer sur un des objectifs énoncés dans les statuts de l'association qui est de « faire progresser les techniques et méthodes et de favoriser le respect des règles éthiques et procédurales propres à garantir la qualité des évaluations ainsi qu'un usage approprié des résultats »⁹⁴⁴.

Durant près de cinq ans, des débats internes naissent autour de différentes versions qui ne font pas consensus. De nombreuses critiques sont adressées⁹⁴⁵ lors des colloques et journées d'études de la SFE, où sont présentées les réflexions du groupe standard et déontologie.

Les travaux du groupe aboutissent néanmoins à un document consensuel, assez dense, qui est réduit et mis en format « charte » par le bureau⁹⁴⁶ élu en 2002 :

« Après le débat animé du congrès d'Issy-les-Moulineaux, l'absence de débat, lors du colloque de Lille, et du fait du contexte de controverse latente, le groupe de travail et le bureau firent évoluer le texte d'Issy vers un texte plus court, visant à formuler des principes plutôt que des recommandations détaillées de normes de qualité, qui serait probablement plus aisé à faire admettre par les adhérents. Ceux-ci n'étaient d'ailleurs

⁹⁴³ Barbier (J.-C.) et Perret (B.), « Ethical Guidelines, Process and Product Quality Standards, What For An SFE (French Evaluation Society) Perspective », European Evaluation Society Conference, Lausanne, October, 12th - 14th, 2000.

⁹⁴⁴ Extrait de l'article 3 alinéa b des statuts d'origine de l'association.

⁹⁴⁵ Barbier (J.-C.), « La charte de la Société française de l'évaluation : des principes pour les participants à l'évaluation des politiques et des programmes publics », *Actualité et Dossier en Santé Publique*, n° 69, décembre 2009, p. 30-31.

⁹⁴⁶ Le bureau désigne les membres du conseil d'administration qui ont des fonctions exécutives.

pas très mobilisés, à la différence des divers groupes de travail et clubs de la SFE, qui organisèrent, dans plusieurs régions, des débats autour du projet de charte »⁹⁴⁷.

Sans revenir en détail sur les étapes de la constitution de la charte qui fait l'objet d'une introspection de ses rédacteurs⁹⁴⁸, il est important de souligner que sa rédaction ne suit pas un processus linéaire.

Cinq années ont été nécessaires pour que cette charte soit effective : la première version de cette production est adoptée le 28 octobre 2003 puis « actualisée » le 21 juin 2006.

Au final, les tractations aboutissent à une charte composée d'un préambule et de sept principes explicités qui ne sont pas énumérés par ordre alphabétique, ce qui laisse sous-entendre une hiérarchie entre ces derniers.

⁹⁴⁷ « Charte de l'évaluation : Témoignages, débats et mise en œuvre des standards », Cahier de la SFE n°1, septembre 2005, p.12.

⁹⁴⁸ « Ce premier cahier risque donc de rester atypique, de par son objet et de par sa dynamique : il s'agit en effet d'un récit et d'une certaine explicitation des positions prises par différents groupes d'évaluateurs : chacun devrait ainsi être en mesure de s'appropriier les termes du débat, de s'y situer et de réfléchir aux divers possibles » nous disent-ils en préambule du cahier n°1, op.cit.

Charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics

PREAMBULE

L'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts.

L'évaluation contribue ainsi à rationaliser la prise de décision publique, à moderniser la gestion de l'administration et des services publics et à rendre plus efficace la dépense publique. Elle contribue simultanément au développement de la responsabilité et des pratiques de compte rendu interne ou externe, ainsi qu'à l'apprentissage organisationnel. Elle participe aux progrès parallèles de la bonne gestion et du débat démocratique à tous les niveaux de gouvernement.

Ainsi définis, les enjeux de l'évaluation des politiques et programmes publics dépassent ceux de ses protagonistes directs et concernent l'ensemble des citoyens. L'évaluation doit être décidée, organisée et conduite en vue de l'intérêt général. C'est pour cela qu'elle doit s'exercer dans un cadre institutionnel explicite et que sa pratique doit être régie par des principes spécifiques.

Les membres de la SFE déclarent adhérer aux principes de la « Charte de l'évaluation », s'engagent à les appliquer en tenant compte des contextes particuliers rencontrés et à promouvoir la charte tant dans leur milieu professionnel qu'auprès des personnes et institutions concernées par l'évaluation et la délibération publique.

EXPOSE DES MOTIFS

L'évaluation des actions publiques revêt des formes diverses, tant par les méthodes mises en œuvre que par la manière dont elle s'insère dans le système d'action évalué, de l'évaluation interne à l'évaluation organisée et conduite de façon totalement indépendante du système d'action évalué, évaluation ex ante, concomitante ou ex-post.

Cette diversité reflète la diversité des enjeux et des contextes dans lesquels il est fait recours à l'évaluation ou à d'autres pratiques connexes, telles que l'étude, la recherche, l'expertise, l'inspection ou l'audit. Cette diversité a pour contrepartie que les conclusions, jugements et recommandations produits par les évaluations n'ont pas tous la même portée ni le même statut dans le débat public. Depuis son origine, la SFE a accueilli ceux qui participent à toutes ces pratiques. Tout en reconnaissant cette diversité, elle a choisi de promouvoir les formes d'évaluation les plus à même de faire de l'évaluation une nouvelle composante institutionnelle des organisations publiques et de la vie démocratique. C'est la raison d'être de la charte adoptée en 1999 et discutée en 2006 pour son actualisation. Cette charte vise les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel (commanditaires, évaluateurs, chargés d'évaluation, instances d'évaluation et comités de pilotage).

Depuis son adoption, la charte a combiné plusieurs fonctions : éducative, en attirant l'attention sur les enjeux et les problèmes, indicative, en guidant la recherche de solutions ; incitative, elle n'a pas choisi la voie de la prescription. Il n'est pas envisagé de modifier ce choix, car il n'est ni réaliste ni souhaitable de prescrire l'adoption par les adhérents d'une « conception unique » de l'évaluation.

La charte se veut un guide de principes généraux, largement reconnus dans le milieu professionnel. Elle invite à s'y conformer. Elle ne méconnaît pas les possibles contradictions entre ces principes, dans certaines circonstances ; elle aide à prévenir autant que possible les difficultés qui surgissent souvent en cours d'évaluation faute d'avoir clarifié les questions de principe et de déontologie.

Principe de pluralité

L'évaluation s'inscrit dans la triple logique du management public, de la démocratie et du débat scientifique. Elle prend en compte de façon raisonnée les différents intérêts en présence et recueille la diversité des points de vue pertinents sur l'action évaluée, qu'ils émanent d'acteurs, d'experts, ou de toute autre personne concernée.

Cette prise en compte de la pluralité des points de vue se traduit -chaque fois que possible- par l'association des différentes parties prenantes concernées par l'action publique ou par tout autre moyen approprié.

Principe de distanciation

L'évaluation est conduite de façon impartiale. Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel informent les autres partenaires de tout conflit d'intérêt éventuel.

Le processus d'évaluation est conduit de façon autonome par rapport aux processus de gestion et de décision. Cette autonomie préserve la liberté de choix des décideurs publics.

Principe de compétence

Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel mettent en œuvre des compétences spécifiques en matière de conception et de conduite de l'évaluation, de qualité de la commande, de méthodes de collecte de données et d'interprétation des résultats. Elles ont le souci d'améliorer et de mettre à jour leurs compétences, notamment en référence à celles en usage dans la communauté internationale de l'évaluation.

Principe de respect des personnes

Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel respectent les droits, l'intégrité et la sécurité de toutes les parties concernées.

Elles s'interdisent de révéler l'origine nominative des informations ou opinions recueillies, sauf accord des personnes concernées.

Principe de transparence

La présentation des résultats d'une évaluation s'accompagne d'un exposé clair de son objet, de ses finalités, de ses destinataires, des questions posées, des méthodes employées et de leurs limites, ainsi que des arguments et critères qui conduisent à ces résultats.

La diffusion publique des résultats d'une évaluation est souhaitable. Les règles de diffusion des résultats sont établies dès le départ. L'intégrité des résultats doit être respectée, quels que soient les modalités ou les supports de diffusion retenus.

Principe d'opportunité

Une évaluation doit être décidée lorsqu'elle est susceptible de – et organisée afin de – produire des résultats à l'égard des finalités mentionnées au préambule de cette charte : compte rendu démocratique, efficacité de la dépense, apprentissage organisationnel, facilitation d'évaluations ultérieures.

Principe de responsabilité

La répartition des rôles entre les différents acteurs de l'évaluation est établie dès le départ de façon à ce que toutes les fonctions de celle-ci soient bien prises en charge (définition du mandat, pilotage du processus, enquêtes et analyses, formulation du jugement et des recommandations éventuelles, diffusion des résultats).

Les personnes et institutions participant au processus d'évaluation mobilisent les moyens appropriés et fournissent les informations nécessaires à la conduite de l'évaluation.

Elles sont conjointement responsables de la bonne application des principes énoncés dans cette charte.

Tableau 33 : Charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics

Les principes contribuent donc à la constitution et à la délimitation d'une identité de groupe, de valeurs, autour desquelles les acteurs peuvent se rassembler comme l'explique le délégué général de la SFE :

« Je pense que l'idée à l'origine était de mettre un petit peu d'ordre dans le champ de l'évaluation des politiques publiques. C'est un terme valise où l'on a un peu tout et n'importe quoi. L'idée était à un moment donné de dire voilà les grands principes et de fournir un cadre à minima pour qu'on ne fasse pas tout et n'importe quoi. C'est quelque chose qui se développe énormément, il y a de plus en plus de marché, il y a un secteur qui émerge donc c'était simplement pour essayer de donner un cadre cognitif qui n'est pas du tout contraignant. On peut respecter ou pas la Charte de la SFE, peu importe... L'idée était de donner un cadre en disant que le minimum pour dire qu'on fait de l'évaluation, c'est de respecter ces principes là »⁹⁴⁹.

Considérée comme une « doctrine » interne élaborée par les « vieux de la veille de l'évaluation »⁹⁵⁰, la SFE organise une large campagne de publicité autour de la Charte qui devient un levier d'affirmation de sa conception de l'évaluation. Elle est également envisagée comme une modalité de faire respecter certains principes déontologiques, donc d'affirmation d'une activité professionnelle, et d'ériger indirectement une réglementation invisible du marché.

Progressivement, elle gagne une audience certaine dont s'étonnent ses rédacteurs :

« Les protagonistes de l'adoption et de la discussion de la charte de la SFE ont été étonnés, avec le recul d'une expérience de près de sept ans, donc relativement récente, par comparaison avec les sociétés soeurs, de constater l'importance symbolique croissante de la charte. Ce document est un marqueur de l'identité de la société, mais il va désormais bien au-delà et fait l'objet d'une reconnaissance croissante, même si la SFE n'a pas la prétention de représenter tous les types d'acteurs qui s'occupent en France d'évaluation »⁹⁵¹.

⁹⁴⁹ Propos recueillis lors d'un entretien avec le délégué général de la S.F.E, Strasbourg, juillet 2008.

⁹⁵⁰ Propos d'un membre du conseil d'administration pour qualifier le groupe « standard et méthodologie » lors du conseil d'administration de la SFE, Paris, novembre 2009.

⁹⁵¹ Barbier (J.-C.), art.cit.

À ce propos, une enquête de la SFE précise que la Charte est de plus en plus lue et utilisée, surtout pour « réfléchir sur l'évaluation »⁹⁵². Selon les enquêtés, elle devient un « outil de protection de la profession, de gestion de la profession », « très intéressante surtout pour la pluralité ». Elle permet ainsi de « clarifier les idées dans le métier », de « formaliser », « pour quand il y a un consultant en face de nous »⁹⁵³.

Son utilisation semble alors en expansion aussi bien du côté des prestataires que des commanditaires d'évaluation. Les cabinets de conseil l'annexant de plus en plus dans leur proposition commerciale :

« Le Cabinet E.C.s. s'inscrit dans le cadre de la "Charte de l'Evaluation des politiques et programmes publics", adoptée par la Société Française de l'Evaluation, dont il est membre »⁹⁵⁴.

Un consultant nous expliquant d'ailleurs le rôle joué par cette dernière pour acculturer ses clients publics :

« Je m'efforce à chaque fois de la mettre en annexe des offres auxquelles je réponds en matière d'évaluation... Je considère que c'est un élément important de l'acculturation et... Un peu un socle sur lequel on peut se reposer... Ces types de travaux sont tout à fait indispensables, pour justement, avancer vers plus de maturité dans le domaine »⁹⁵⁵.

Certains commanditaires d'évaluation en font même référence dans leur cahier des charges voire même, pour certains, dans leur projet de services. On retrouve ainsi dans celui de la communauté urbaine de Lille (LMCU), un paragraphe intitulé « Le statut d'évaluation des politiques publiques en communauté urbaine de Lille. Respect des principes généraux : la Charte » où il est mentionné que « La LMCU est adhérente de la SFE depuis sa création en 1999, et à ce titre elle souscrit aux principes généraux de la Charte »⁹⁵⁶.

⁹⁵² Enquête sur « l'appropriation de la Charte de la SFE par ses destinataires immédiats », menée en juin 2005 pour le compte du groupe « Standards de qualité et déontologie ». Présentation à l'Assemblée générale de la SFE du 14 novembre 2005.

⁹⁵³ Extraits des résultats de l'enquête.

⁹⁵⁴ Extrait de la plaquette commerciale du cabinet de conseil ECS de 2010.

⁹⁵⁵ Extrait d'entretien avec un consultant senior, Paris, 12 mai 2006.

⁹⁵⁶ Extrait du projet de service évaluation de la communauté urbaine de Lille, 2005-2008.

La montée en puissance de la Charte dans la pratique des acteurs témoigne d'une acclimatation progressive à une délimitation professionnelle qu'il reste à affirmer. C'est dans ce contexte que la SFE démarre un nouveau processus d'actualisation⁹⁵⁷ pour permettre à sa doctrine d'évoluer et de rester « quelque chose de vivant »⁹⁵⁸.

2.2. Des tentatives avortées de délimitation du métier

Le travail de codification de normes applicables par les acteurs de l'évaluation se poursuit dans plusieurs directions liées plus directement à l'affirmation d'un métier.

Après avoir défini les bases d'un « référentiel métier », une réflexion est conduite sur la possibilité de fermer le marché professionnel à des individus disposant de certaines compétences, on parle alors de labellisation.

Toutefois, ces différentes initiatives ne sont pas poursuivies en raison d'une trop grande résistance des membres de l'association.

2.2.1. Le groupe « métier » et l'élaboration d'un référentiel de compétences

Un groupe « métier » se crée en novembre 2003 à l'initiative de plusieurs fonctionnaires territoriaux en charge d'évaluation. Son objectif est de faire reconnaître « les métiers » de l'évaluation des politiques publiques. Il est originellement porté par Ghislaine Grézil, directrice du service évaluation de la LMCU et membre du CA de la SFE.

La nécessité de ce travail étant essentielle car « la reconnaissance sociale et institutionnelle de cette identité faisant toutefois souvent défaut, les acteurs peuvent souffrir de cette situation ». D'ailleurs, l'évaluation constitue « un « métier » à risque pour les individus et fragile dans notre organisation sociale et politique » écrit-elle⁹⁵⁹.

L'objectif du groupe est alors de recenser tous les praticiens de l'évaluation :

⁹⁵⁷ Des débats vont avoir lieu sur 2010-2011 dans les groupes et clubs ainsi que sur internet via un forum de discussion strictement dédié à cette question.

⁹⁵⁸ Propos tenus par la Présidente de la SFE lors du conseil d'administration de juillet 2010.

⁹⁵⁹ Mail d'une des animatrices du groupe en date du 7 avril 2006, Recueil d'e-mail relatif au groupe « métier », qui nous a été remis par un de ses co-animateurs lors d'un entretien.

« Il nous semble important et intéressant pour la reconnaissance de ces métiers, de nous pencher sur leurs fondements, lieux de pratiques, organisations, structurations, conditions d'exercice, compétences mises en œuvre, etc »⁹⁶⁰.

Il est question de repérer les différentes contributions au milieu de l'évaluation : « quelles sont les variétés de professionnels qui contribuent au système évaluation » nous dira Françoise Jabot, co-animatrice du groupe, lors d'un colloque⁹⁶¹.

La réflexion a pourtant du mal à démarrer et c'est finalement sur la base d'un autre chantier que vont être lancés les premiers travaux.

Sous l'impulsion de Maurice Baslé et d'une jeune chercheuse en science de l'éducation, Claire Tourmen⁹⁶², un projet de « référentiel métier » de l'évaluation est lancé, visant à « définir les composantes spécifiques d'un métier, à savoir les missions des postes correspondants, les tâches réalisées et les compétences nécessaires. Il sert d'outil de références pour fixer les concours du métier, en vue de faciliter la gestion du personnel et la formation »⁹⁶³.

Ce document qui codifie les tâches des « évaluateurs de politiques publiques » essuie beaucoup de résistances internes au sein des membres de l'association mais également au sein de son conseil d'administration qui n'approuve pas la création d'un corps spécifique des évaluateurs, de peur de fermer un domaine d'activité qui est à peine en train de se stabiliser⁹⁶⁴.

Ces différentes oppositions entérinent alors le projet de référentiel qui ne sera pas diffusé.

La réflexion n'en demeure pas moins d'actualité puisqu'elle est remplacée par la création d'un nouveau groupe de travail en 2009 qui se penche sur l'élaboration d'un référentiel de compétences pour les formations à l'évaluation des politiques publiques :

⁹⁶⁰ Mail d'une des animatrices du groupe en date du 23 avril 2006 à destination de chercheurs et praticiens de l'évaluation, Recueil d'e-mail relatif au groupe « métier ».

⁹⁶¹ Notes de terrain, colloque du 12 décembre 2006.

⁹⁶² Notons que cette dernière était à l'époque en thèse CIFRE au sein du cabinet EUREVAL. Voir : Tourmen (C.) « Les compétences des évaluateurs. Le cas des évaluateurs de politiques publiques », Thèse de doctorat, université de Grenoble II, 2007.

⁹⁶³ Tourmen (C.), art.cit.

⁹⁶⁴ A cet égard il est d'ailleurs assez intéressant de souligner que la volonté de créer le référentiel émane de chercheurs plutôt que des praticiens.

« La démarche s'est arrêtée en 2006, peut-être en raison de craintes suscitées par la labellisation des compétences et/ou par le passage de l'évaluation du statut d'activité à celui de métier. Les participants considèrent que le contexte a changé et qu'une démarche plus modeste centrée sur les formations a maintenant des chances d'aboutir. Dans l'approche proposée, il s'agit en effet de valider des compétences par un diplôme, ce qui est le travail normal de toute université. Une approche par les activités évaluatives sera également plus acceptable qu'une approche « métiers » »⁹⁶⁵.

L'approche moins frontale qui est proposée doit permettre d'aborder plus finement les conditions d'existence d'un métier qui peine à trouver ses marques en France à un moment où la question de la labellisation revient sur le devant de la scène.

2.2.2. La « labellisation des évaluateurs », une question en suspens

Bien que la SFE se refuse à faire de la labellisation et voit sa tentative d'élaboration d'un « référentiel métier » quelque peu chahutée, la question de la labellisation, autrement dit l'attribution d'une autorisation à évaluer, revient pourtant avec une acuité certaine chez ses membres, aussi bien commanditaires publics que consultants :

« C'est-à-dire qu'on a à la fois des acheteurs publics, des commanditaires publics qui nous disent « Donnez nous des bons évaluateurs que vous aurez labellisé pour nous garantir la qualité des évaluations qu'on a commandé » et d'autre part des chargés d'évaluations, des consultants qui nous disent « nous on en a assez d'être en concurrence avec des gens qui se disent des évaluateurs et qui n'en connaissent pas même les prémices ». Donc il faudrait assainir le champ en faisant une forme de label que la SFE attribue »⁹⁶⁶.

Ainsi, les adhérents perçoivent en la SFE un régulateur potentiel d'un marché très disparate et hétérogène. D'un côté les commanditaires estiment nécessaire qu'elle puisse être fournisseur éventuel de prestataires, tandis que les consultants comprennent la possibilité d'acquérir un « label » pour se distinguer sur le marché.

⁹⁶⁵ Extraits du compte-rendu de la réunion du groupe « référentiel de compétences » du 15 octobre 2009.

⁹⁶⁶ Propos recueillis auprès d'un membre de l'association lors d'un conseil d'administration de la SFE, Paris, 4 novembre 2008.

Cette question de la labellisation intervient à un moment où la Charte gagne en audience et se trouve de plus en plus utilisée dans les propositions commerciales des consultants qui affichent leur attachement aux valeurs prônées sans forcément en respecter les principes :

« C'est-à-dire qu'au sein du conseil d'administration, il y a des consultants qui ont dit : moi j'ai vu des réponses à des appels d'offres des concurrents qui mettaient la Charte de la SFE et quand ils travaillent, ils respectent tout sauf les critères de la Charte de la SFE. Moi je l'ai entendu cet argument et c'est pour ça qu'on a lancé le travail »⁹⁶⁷.

Face à ce problème d'utilisation commerciale de la Charte, ce que l'on pourrait appeler une « auto labellisation », le conseil d'administration de la SFE met cette question à l'ordre du jour de son assemblée générale annuelle de novembre 2007.

Le débat suscitant un vif engouement, il est prolongé par une mission de réflexion confiée à deux membres du bureau. Ces derniers rédigent un premier papier reprenant diverses hypothèses et enjeux, papier qui est ensuite envoyé à tous les anciens administrateurs de l'association. Les réponses reçues ainsi que les débats qui s'ensuivent sont assez révélateurs des difficultés que soulève la mise en place d'une labellisation.

De manière schématique, trois peuvent être relevées :

- La première est liée à la volonté de l'association d'apparaître comme un lieu de rencontre entre les diverses parties prenantes d'une évaluation ; l'utilisation de la labellisation risque de faire tendre l'association vers un ordre professionnel des prestataires et éloignerait par conséquent les autres catégories d'acteurs.
- La seconde porte sur la difficulté de l'exercice qui placerait l'association dans une position de « juge » et « partie », créant de fait des conflits d'intérêt avec les différents membres.
- La troisième est plus stratégique, la labellisation pourrait réduire l'acceptation retenue de l'évaluation et freiner son développement.

Ces divers points incitent alors l'association à ne pas entamer de processus de création d'un dispositif de labellisation. Toutefois certaines pistes sont envisagées pour répondre aux attentes des commanditaires et tenter d'empêcher une « auto labellisation », notamment la possibilité d'introduire des droits et devoirs liés à l'adhésion à l'association.

Les difficultés d'organiser le champ interne des acteurs de l'évaluation est donc palpable. Outre la production d'une charte, sans force contraignante, la SFE connaît quelques difficultés

⁹⁶⁷ Propos recueillis lors d'un échange avec la directrice administrative de la SFE, Paris, 16 octobre 2009.

à engager des chantiers structurants relatifs à la définition d'un métier de l'évaluation. C'est donc sur le terrain de la promotion de l'évaluation qu'elle oriente aujourd'hui, en partie, ses travaux.

3. Une promotion de l'évaluation dans l'espace public

La SFE développe depuis 2007 une stratégie plus offensive dans la promotion de l'évaluation. Elle essaye de gagner davantage en reconnaissance, en intervenant plus directement dans les débats. Elle semble braconner à cet égard sur les terres des groupes d'intérêts⁹⁶⁸ pour désormais influencer les pouvoirs publics à adopter cette nouvelle façon de gouverner⁹⁶⁹.

3.1. Un positionnement plus affirmé dans le champ politico-administratif

Pour promouvoir sa vision, la SFE participe davantage aux débats qui entourent l'évaluation. Elle s'appuie notamment sur des acteurs relais, symboliquement situés pour être plus visible et lisible dans l'espace politico-administratif.

Des collaborations régulières sont alors mises en place avec le cercle de la réforme de l'Etat⁹⁷⁰, créé en 2006, qui regroupe de Hauts fonctionnaires, désireux d'un Etat efficace, ou encore le Centre d'Analyse Stratégique dans le cadre d'animation de séminaires⁹⁷¹.

La SFE se rapproche également des acteurs centraux en charge d'évaluation : le Secrétariat d'Etat puis le Ministère du Budget, suite au remaniement ministériel de 2009, pour y faire

⁹⁶⁸ Saurruger (S.), Grossman (E.), *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, Collection U (Sociologie), 2006.

⁹⁶⁹ L'absence de la SFE sur ce terrain avait été souligné par certains de ses membres : « je suis déçu par la SFE parce qu'elle refuse d'être cet acteur d'influence pour imposer l'évaluation dans le paysage public. Elle l'impose par certains de ces membres au sein de quelques collectivités mais elle ne le fait pas collectivement pour pousser le Parlement, qui avec la LOLF pourrait être un acteur cléf, à prendre en main l'évaluation » nous dira le responsable du secteur public au sein d'un *big four* lors d'un entretien à Paris le 2 juin 2006.

⁹⁷⁰ Présidé par Yves Cannac, Conseiller d'Etat et membre du Conseil Economique et Social, et Sylvie Trosa, responsable de l'évaluation à la Cour des Comptes, ancienne chargé de missions à l'IGPDE.

⁹⁷¹ Les colloques organisés et la littérature grise produites sont davantage associés à des acteurs institutionnels – rappelons à cet égard le colloque de Strasbourg qui participe de cette stratégie-.

valoir son point de vue et promouvoir l'évaluation. Des connexions sont établies avec les membres ministériels et se poursuivent aujourd'hui avec le rapprochement opéré de la Mission Evaluation des Politiques Publiques (MEPP) auprès du Ministère du Budget⁹⁷².

Ce travail relationnel et de visibilité dans l'espace public semble d'ailleurs porter « ses fruits », si on en croit les sollicitations massives qui parviennent à l'association :

« Second constat, la SFE est de plus en plus sollicitée, tant par les pouvoirs publics que par d'autres organisations nationales pour faire part de son point de vue sur l'évaluation. En 2007-2008, nous avons rencontré ou été sollicités par le cabinet du Secrétaire d'Etat en charge de l'Evaluation des politiques publiques, la Commission Parlementaire chargée de l'évaluation des politiques emploi, la Cour des Comptes, Le Centre d'Analyse Stratégique, la DIACT, l'ANESM (Agence Nationale pour l'Evaluation Sociale et Médico-Sociale), la Direction Générale du Trésor et de la politique Economique, la DGCID (Coopération -Affaires Etrangères)... La SFE est désormais un acteur incontournable dans les débats publics sur le devenir de l'évaluation dans notre pays. Les multiples sollicitations reçues par les membres du Bureau pour participer à des colloques ou assemblées générales en témoignent : il serait trop long de les citer tous ici »⁹⁷³.

S'ajoute à ce rapprochement institutionnel l'apport de « munitions »⁹⁷⁴ pour alimenter directement les débats politiques. Consciente du rôle qu'elle peut avoir en tant que « lobby de l'évaluation »⁹⁷⁵, la SFE décide à l'aune des échéances électorales du printemps 2007 d'intervenir plus directement sur la scène publique.

Tout d'abord, en organisant un séminaire de sensibilisation avant les élections législatives où est distribué un kit de communication sur l'évaluation à destination des élus.

⁹⁷² Notons de manière anecdotique que son Ministère des finances abrite les réunions du comité scientifique du prochain colloque de la SFE à Nantes en 2011.

⁹⁷³ Rapport moral de la SFE, 2008, p. 3.

⁹⁷⁴ Propos recueillis lors d'un séminaire résidentiel du conseil d'administration, 27 mars 2009.

⁹⁷⁵ Note de la SFE, 4 scénarii pour l'avenir, 2009.

Ensuite, en rédigeant une lettre adressée à l'ensemble des candidats de l'élection présidentielle pour leur demander leur vision sur cette modalité de gouvernement et ce qu'ils comptent faire dans le domaine:

« Quelle sera votre action pour promouvoir l'évaluation des politiques publiques auprès des administrations publiques ? Création d'instances indépendantes ? Auprès du Premier Ministre ? Du Parlement ? Du Conseil d'Analyse Stratégique ? Promotion de formes d'évaluation qui respectent les principes de la Charte ? Moyens à affecter à la fonction d'évaluation de l'action publique - en la distinguant du contrôle de légalité ou de gestion, de l'audit ? »⁹⁷⁶.

Poursuivant ce nouveau positionnement, la SFE poursuit aujourd'hui une politique assez réactive sur l'actualité de l'évaluation par le biais de nombreux communiqués de presse. C'est par exemple le cas lors du remaniement ministériel qui ampute le gouvernement du secrétariat en charge de l'évaluation :

« La SFE attire l'attention sur les effets néfastes de cette disparition. Elle appelle à une nouvelle et forte prise en charge par le Gouvernement de l'évaluation des politiques publiques. Elle est également consciente, qu'à côté de l'exécutif, l'évaluation des politiques publiques doit également continuer de se développer du côté du législatif, en appui au Parlement, comme le prévoit la révision constitutionnelle de juillet dernier, à la Cour des Comptes, et aux collectivités territoriales »⁹⁷⁷.

Ces différentes prises de position semblent ouvrir une nouvelle voie pour l'association qui ne se contente plus d'organiser le champ des praticiens de l'évaluation mais au-delà se place sur un terrain plus revendicatif de promotion de l'évaluation, une forme de « messianisme évaluatif ». Cette stratégie offensive est encore en phase de tâtonnement car elle nécessite de puiser dans des répertoires d'action différents favorisant la conversion à une « culture » selon les différents propos recueillis lors de notre observation participante au sein de l'association.

⁹⁷⁶ Lettre aux adhérents de la SFE n°16, 7 janvier 2007, p. 3.

⁹⁷⁷ Communiqué de presse de la SFE en date du 9 février 2010.

3.2. Conversion à la « culture » de l'évaluation

La stratégie de positionnement plus direct dans les débats publics ou spécialisés s'accompagne enfin d'un travail de conversion au bien fondé de l'évaluation et à la nécessité de son développement.

Dans cette optique, la SFE s'appuie sur son site internet⁹⁷⁸, remanié en 2009 pour devenir un lieu propice d'acculturation à l'évaluation. À cet égard, il sert de lieu de sensibilisation (mais aussi de défrichage du concept) par le truchement d'un espace pédagogique et d'un « bon coin » permettant de découvrir les rudiments de l'activité évaluative. Outre les nombreuses productions de la SFE (ouvrages et cahier notamment), on retrouve beaucoup de documents produits par l'ancien dispositif interministériel de l'évaluation, ce qui corrobore la filiation « idéologique » entre les deux entités.

Si la conversion du grand public passe essentiellement par son site internet, des stratégies sont mises en place notamment pour favoriser une conversion d'autres types de public. Trois catégories semblent alors essentiellement visées.

Tout d'abord, les élus, qui apparaissent comme le point d'ancrage nécessaire pour aider au portage politique de l'évaluation qui semble manquer en France.

À cet effet, l'entrée d'un élu, Maire-adjoint de Montreuil, au conseil d'administration en juin 2010, témoigne du rôle politique dans la diffusion de l'évaluation qu'elle veut acquérir. Ce dernier doit notamment être en charge d'une réflexion sur la création d'un réseau spécifique des élus au sein de l'association.

Ensuite, les fonctionnaires. La SFE accentue son action à ce niveau afin de démythifier l'évaluation, souvent mal perçue par les agents administratifs. Des liens sont notamment créés avec l'ACUF, l'ARF et l'ADF pour intervenir dans des groupes de travail rassemblant les acteurs territoriaux. Ces associations de collectivités sont perçues comme autant de potentielles caisses de résonance pour convertir la sphère infranationale à l'évaluation des politiques publiques.

⁹⁷⁸ « Le site est un lieu de visibilité essentiel. Dans sa forme actuelle, il donne quelques éléments de base sur l'évaluation pour des personnes qui veulent s'initier. Il est visité en moyenne 4 200 fois par mois (soit 140 visites par jour) » nous dit sa Présidente dans le bilan moral de la SFE pour l'année 2008-2009, présenté lors de l'assemblée générale des adhérents de 2008, p. 3.

De plus, la SFE élabore des ressources cognitives à destination des acteurs publics notamment, pour qu'ils achètent intelligemment des formations à l'évaluation, des trames de cahiers des charges, intitulées « Initiation, sensibilisation ou formation à l'évaluation » :

« Pour répondre à une demande fréquente de nos adhérents institutionnels (collectivités territoriales, agences publiques, services de l'Etat), nous proposons trois documents leur permettant d'organiser une consultation pour des prestations de formation à l'évaluation des politiques publiques ; ces documents constituent la trame des cahiers des charges qu'ils pourront ainsi élaborer en vue d'une initiation ou d'une sensibilisation ou encore d'une formation plus conséquente »⁹⁷⁹.

En replongeant dans les statuts originels de la SFE, nous comprenons dès lors pourquoi elle se déclare avoir comme objectif de « rendre intelligible l'évaluation auprès de tous décideurs, agents d'exécution et usagers et oeuvrer pour la reconnaissance de la spécificité de l'évaluation et sa distinction des métiers du contrôle, de l'audit ou de l'inspection »⁹⁸⁰.

Conclusion

Ce dernier chapitre nous a fait revenir au point de départ de notre recherche, c'est-à-dire à un passage par le niveau national pour comprendre la régulation du champ de l'évaluation infranationale.

Ainsi, la Société Française de l'Evaluation (SFE), association qui souhaite fédérer l'ensemble des acteurs de l'évaluation en France, est originellement impulsée par des acteurs « militants » qui la configurent dans une orientation assez sensible aux thèses de Patrick Viveret et du Conseil Scientifique de l'Evaluation.

À cet égard, nous avons fait remarquer que sa création dépendait notamment des errements institutionnels de l'évaluation au plus haut sommet de l'Etat.

⁹⁷⁹ Extraits du site Internet de la SFE, <http://www.sfe.asso.fr/fr/societe-francaise-l-evaluation.html>, consulté le 13 août 2010.

⁹⁸⁰ *ibid.*

Dans ce chapitre, nous avons pu souligner que les praticiens de l'évaluation territoriale trouvaient au sein de cette association un lieu pertinent d'échange.

D'ailleurs, ils en ont investi les rangs pour devenir aujourd'hui le plus important des « bataillons », en raison notamment de l'extension de l'évaluation dans l'espace infranational et du phénomène de spécialisation identifié dans le cinquième chapitre de ce travail.

En nous penchant sur le rôle de la SFE nous avons alors pu mettre en lumière sa participation active à la stabilisation d'un champ professionnel. Elle offre des espaces de socialisation aux acteurs, adossés à l'élaboration de normes (la Charte de l'évaluation notamment).

Néanmoins, la représentation « globale » des acteurs qu'elle opère tasse les possibilités d'émergence d'une conscience commune de groupe en diluant les intérêts de ses membres (la difficulté de mener une réflexion sur les métiers de l'évaluation est, de ce point de vue, un exemple assez symptomatique des résistances rencontrées).

En effet, les acteurs de l'évaluation territoriale sont englobés dans une association qui n'est pas exclusivement dédiée à leur pratique mais les intègre dans une démarche « œcuménique » de regroupement des praticiens de l'évaluation en France. Cela semble notamment avoir pour conséquence de limiter le rôle de la SFE ainsi que son audience.

Cette limite est d'ailleurs aujourd'hui repérée par l'association qui envisage prochainement de s'organiser en réseaux d'acteurs (fonctionnaires d'Etat, fonctionnaires de collectivités territoriales, consultants, chercheurs et élus) pour mieux s'adapter à la diversité de ses membres et à leurs attentes.

Au final, cette dernière partie consacrée au « milieu » de l'évaluation territoriale nous a permis de montrer que l'espace professionnel était divisé en plusieurs sous-groupes de praticiens qui tendaient aujourd'hui à collaborer et à se reconnaître légitimes.

Pourtant, la fragmentation de leurs intérêts professionnels suggère une relative faiblesse du « milieu » qui n'est pas encore capable de peser durablement sur le développement de l'évaluation en France.

CONCLUSION GENERALE

Nous voici arrivé au terme d'un parcours de recherche où nous avons exploré les fondements de l'évaluation dans l'espace infranational en France.

Parti d'une interrogation sur la diffusion de l'instrument évaluatif, nous sommes arrivé, dans un premier temps, à présenter celle-ci comme le résultat du travail d'un « Etat régulateur » qui prend à bien des égards les accents d'un « Etat évaluateur » et élabore les termes d'une grammaire spécifique.

Le travail de l'Etat central consistant essentiellement dans l'écriture d'un corpus doctrinal ainsi que de règles évaluatives s'imposant à l'espace infranational.

L'importation puis la stabilisation de celles-ci étant imprimées au plus haut sommet de l'Etat puis véhiculées par le biais de deux de ses délégations, le CGP et la DATAR.

En outre, nous avons noté que l'Etat central avait, semble-t-il, d'autant plus axé sa stratégie en la matière, qu'il connaissait des vicissitudes quant à l'organisation de l'évaluation de ses propres politiques nationales.

Pourtant, se limiter à cette posture « top-down » ne nous paraissait pas assez satisfaisant d'un point de vue analytique pour comprendre les échanges et les interactions qui se nouent avec la sphère infranationale. Il est alors nécessaire de quitter les arcanes centraux de l'Etat pour s'aventurer du côté des collectivités territoriales.

En effet, si les systèmes de règles conditionnent l'adoption d'une forme évaluative, ce sont surtout les collectivités territoriales qui ont développé des pratiques.

En menant une investigation à d'autres échelons de gouvernement, nous avons alors recherché les conditions propices à son développement pour en comprendre l'inscription institutionnelle dans le temps ainsi que le déploiement comme modalité de gestion des politiques publiques.

En montrant les logiques qui avaient préexisté à la mise en œuvre d'un dispositif d'évaluation dans un Conseil régional, en Lorraine, nous avons suivi plus précisément le cycle de vie de l'instrument.

C'est alors que nous avons mis en lumière les difficultés que connaît l'importation de l'évaluation dans la pratique quotidienne d'exercice du pouvoir.

Malgré l'imposition de règles, on assiste en effet à une faible institutionnalisation de la pratique, soumis aux aléas locaux et aux considérations politiques, qui dénote une appropriation délicate de l'instrument.

En outre, dans le cadre de cette analyse, alors que de nombreuses recherches sur la transformation de l'action publique mettent en évidence la diffusion d'un mode de gouvernement concertée, nous avons difficilement saisi une coopération entre l'Etat central et l'espace infranational comprenant plutôt l'évaluation comme un enjeu de pouvoir entre les différents échelons.

D'un côté, l'Etat par le prisme de l'évaluation gardait sous contrôle des collectivités territoriales ; de l'autre, l'espace infranational s'en emparait notamment pour légitimer son action.

Un des premiers apports de la recherche est donc de montrer que les règles formatées tracent certes des voies de dépendance mais qu'elles ne font pas tout. Il faut prendre davantage en considération les résistances politiques et administratives qui surviennent, les logiques endogènes qui configurent l'évaluation infranationale dans des spécificités propres d'action publique.

Ce double niveau de lecture favorise alors une compréhension plus englobante du phénomène étudié même s'il nécessite, à bien des égards, des approfondissements complémentaires, notamment en comparant plus finement dans le temps plusieurs niveaux de collectivités territoriales et en portant une attention davantage centrée sur les usages de l'évaluation par les acteurs politico-administratifs locaux.

Le deuxième apport de la thèse concerne ensuite une investigation du « monde » de l'évaluation territoriale qui était totalement absente des travaux existants.

Nous démontrons alors que la circulation de l'instrument est conditionnée par l'investissement et l'intérêt marchand des structures de consultance qui se positionnent sur un marché émergent.

L'analyse de ces acteurs et des tensions qui les traversent présente notamment une venue opportuniste à l'évaluation territoriale pour structurer et diversifier une offre de services à destination du secteur public.

Ces acteurs privés transforment ainsi l'évaluation en un « produit » pour pénétrer des administrations publiques, toujours plus friandes de leur « expertise ».

Nous couplons alors l'approche par les institutions de l'évaluation avec un travail sur les relations d'intérêts entre collectivités territoriales et secteur du conseil qui constitue une variable indispensable pour lire l'évaluation dans l'espace infranational.

Si les institutions, au sens de systèmes de règles, favorisent la mise en place de dispositifs territoriaux d'évaluation, c'est l'intérêt marchand des cabinets de conseil qui permet une circulation accrue de l'instrument mais également une tendance à le colorer dans une acception plus managériale.

Alors que les promoteurs de l'évaluation en France ont voulu lui imprimer un tempo différent, une vision dite « démocratique », il semblerait en effet que l'arrivée massive des acteurs du conseil entraîne l'évaluation infranationale sur d'autres rythmes gestionnaires.

De plus, l'identification de ces acteurs du conseil sur le marché de l'évaluation permet une contribution aux études sur les formes contemporaines de pratique du pouvoir politique et de sa légitimation.

La participation de plus en plus prégnante d'acteurs privés dans la production de savoir sur les politiques publiques, éclaire alors la managérialisation grandissante des activités politiques et les interactions toujours plus fortes entre secteur privé et secteur public.

Pourtant, l'hypothèse que nous soumettons ici est que l'espace infranational n'a pas besoin de ces acteurs pour évaluer son action - les acteurs administratifs pourraient très bien s'emparer et détenir, quoi qu'on en dise, une expertise pour le faire - mais, que leurs recours participent à une image prétendument nouvelle de faire de la politique, une sorte de caution modernisatrice.

Enfin, l'analyse du développement institutionnel et marchand de l'évaluation infranationale nous a permis de localiser les individus dont l'évaluation territoriale devient une activité à part entière avec ses codes et ses échanges régulés.

Nous montrons en ce sens que le développement de cet instrument s'accompagne d'un espace professionnel, variable dépendante et affectée par les systèmes de règles et l'investissement privé des cabinets de conseil.

En effet, à travers les acteurs du marché, nous avons vu que les enjeux de reconnaissance professionnelle se situaient davantage au niveau d'agents positionnés dans des structures que de la spécialisation des cabinets de conseil eux-mêmes ; seulement une minorité de structure pouvait revendiquer l'évaluation comme une activité strictement dédiée.

Pourtant, nous avons dessiné les contours d'une professionnalisation des acteurs de l'évaluation territoriale.

Au départ, concentré essentiellement autour d'agents travaillant dans des cabinets de conseil, nous avons souligné, en parallèle, l'émergence de gestionnaires publics d'évaluation.

Progressivement, c'est donc un découpage fonctionnel de la production des tâches de l'évaluation qui s'agence. Des rapports s'instaurent entre les praticiens, consultants et fonctionnaires, qui se reconnaissent de plus en plus comme légitime à intervenir.

Adossées à l'élaboration de ressources cognitives et à la mise en place de formation, on assiste alors aux prémices d'une technocratisation de l'évaluation territoriale.

Il se pourrait d'ailleurs que ce phénomène enferme l'évaluation dans un débat entre experts éloigné des considérations quotidiennes des acteurs locaux, élus et fonctionnaires. Le risque est alors grand de voir un désintérêt pour l'instrument.

Enfin, nous avons montré que ces praticiens de l'évaluation territoriale ne trouvaient pas encore de scènes de défense exclusive de leur intérêt, ce qui limitait en partie leur professionnalisation.

Même si la Société Française de l'Evaluation tente d'opérer une représentation de l'ensemble des acteurs de l'évaluation en France, l'agrégation des différents intérêts semble encore difficile. Il apparaît alors que les professionnels de l'évaluation territoriale ne sont pas suffisamment armés pour légitimement influencer sur le développement de l'évaluation dans l'espace infranational.

En somme, nous avons cherché, dans ce travail, à restituer les dynamiques cognitives et institutionnelles de circulation et de durcissement de l'évaluation des politiques publiques dans l'espace infranationale en confrontant les terrains publics et privés mais également en offrant un regard microsociologique sur les acteurs de l'évaluation.

Dès lors, nous avons cherché à comprendre comment l'évaluation se donne à voir dans des discours, des textes puis des institutions et se double d'une doctrine et de dispositifs organisés, alimentés par la spécialisation d'acteurs.

Alors qu'habituellement les instruments sont utilisés pour comprendre les changements qui traversent l'action publique, c'est donc une autre perspective à laquelle nous nous sommes attaché en dévoilant comment se fait l'évaluation infranationale.

OUVRAGES

Abbot (A.), *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, The University of Chicago Press, 1988.

Abélès (M.), *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, O. Jacob, 1989.

Abiker (D.), *Les consultants dans les collectivités territoriales*, LGDJ, Paris, 1998.

Allard (P.), Fox (D.), Picon (B.), (dir.), *Incertitude et environnement. La fin des certitudes scientifiques*, Aix-en-Provence : Édisud, Collection Écologie Humaine, 2008.

Arborio (A.-M.), Fournier (P.), *L'enquête et ses méthodes : l'observation directe*, Paris, Nathan, Collection 128, 1999.

Arnaud (L.), Le Bart (C.), Pasquier (R.), (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2006.

Balme (R.), Faure (A.), Mabileau (A.), (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

Barbier (J.-C.), *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, PUF, 2008.

Baslé (M.), *Économie, conseil et gestion publique: suivi et évaluation de politiques publiques et de programmes*, Paris, Economica, 2009.

Baslé (M.), Dupuis (J.), Le Guyader (S.), *Évaluation, action publique territoriale et collectivités*, Paris, L'Harmattan, 2002.

Bec (J.), Granier (F.), Singery (J.), *Le consultant et le changement dans la fonction publique*, Paris, Harmattan, 1993.

Becker (H. S.), *Les ficelles du métier*, Paris, La Découverte, 2002.

Becker (J.-J.), Candar (G.), *Histoire des gauches en France*, Paris, Editions de la Découverte, vol. 2, 2005.

Bencivenga (M.), Potier (V.), *Évaluation des politiques locales*, Paris, Éditions Le Moniteur, 2005.

Berry (M.), *Une Technologie Invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, Ecole Polytechnique, 1983.

Berthet (T.), (dir.), *Les régions et la formation professionnelle*, Paris, LGDJ, 1999.

Berthet (T.), (dir.), *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en questions*, Presses Universitaires de Bordeaux, 2005.

Bezès (P.), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, collection « Le lien social », 2009.

Bezès (P.), Chauvière (M.), Chevallier (J.), Montricher (N. de), Ocqueteau (F.), (dir.), *L'État à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la Ve république*, Paris, La Découverte, 2005.

Boltanski (C.), *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Éditions de Minuit, 1982.

Boltanski (L.), Chiapello (E.), *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

Borraz (O.), Guiraudon, (V.), (dir.), *Politiques publiques. 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2008.

Boual (J.-C.), Brachet (P.), *Evaluation et démocratie participative*, Paris, l'Harmattan, 2004.

Bourdieu (P.), *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Editions du Seuil, 2000.

Boussaguet (L.), Jacquot (S.) Ravinet (P.), (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Collection Références, 2004.

Boussard (V.), *Sociologie de la gestion. Les faiseurs de performance*, Paris, Editions Belin, 2008.

Boussard (V.), Maugeri (S.), (dir.), *Du politique dans les organisations. Sociologies des dispositifs de gestion*, l'Harmattan.

Breul (J.), Dahler-Larsen (P.), (dir.) *Bringing Evaluation into Public Life*, Transaction Publishers, Rutgers, New Jersey, 2006.

Buisson-Fenet (H.), Le Naour (G.), (dir.), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Toulouse, Octarès, 2008.

Cefai (D.), *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2003.

Champy (F.), *Les architectes et la commande publique*, Paris, PUF, 1998.

Champy (F.), *La sociologie des professions*, Paris, PUF, 2009.

Chaty (L.), *L'administration face au management. Projets de services et centres de responsabilité dans l'administration française*, Paris, L'Harmattan, 1997.

Cobb (R.W.), Elder (C.D.), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1972.

Cochoy (F.), *Une histoire du marketing. Discipliner l'économie de marché*, Paris, La Découverte, 1999.

Commaille (J.), Jobert (B.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.

Crozier (M.), *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Le Seuil, coll. Points, 1963.

Crozier (M.), *Etat moderne, stratégie pour un autre changement*, Paris, Fayard, 1987.

CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, Paris, PUF, 1993.

CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996.

Davodeau (E.), *Les mauvaises gens, une histoire de militants*, Delcourt, 2005.

De Baecque (F.), Quermonne (J.-L.), *Administration et politique sous la cinquième République*, Paris, FNSP, 1981.

Démazière (D.), Gadéa (C.), (dir.), *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte, 2009.

Desrosières (A.), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.

Desrosières (A.), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2000.

Dezalay (Y.), *Marchands de droit : L'expansion du "modèle américain" et la construction d'un ordre juridique transnational*, Paris, Fayard, 1992.

Dodier (N.), *Les hommes et les machines, la conscience collective dans les sociétés technicisées*, Paris, Ed. Métailié, coll. « Leçons de choses », 1995.

Donzelot (J.), Estèbe (P.), *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Seuil, 1994

Douillet (A.-C.), Zuanon (J.-P.), *Quarante ans de recherche en sciences sociales, Regards sur le CERAT*, Grenoble, PUG, Hors Série Coll. « Symposium », 2004.

Dubar (C.), Tripier (P.), *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 1998.

- Dumoulin (L.), La Branche (S.) , Robert (C.) et Warin (P.), (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG, collection « Symposium », 2005.
- Duran (P.), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.
- Edelman (M.), *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Le Seuil, 1991.
- Fassin (D.), Bensa (A.), (dir.), *Les politiques de l'enquête. Épreuves ethnographiques*, Paris, La Découverte, 2008.
- Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, Éditions l'Harmattan, 1995.
- Faure (A.), Leresche (J.-P.), Muller (P.), Nahrath (S.), (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Grenoble, L'Harmattan, 2007.
- Faure (A.), Négrier (E.), (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la décentralisation*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- Favre (P.), Hayward (J.), Schmeil (Y.), (dir.), *Être gouverné, mélanges en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
- Foucault (M.), *L'archéologie du savoir*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Sciences humaines », 1969.
- Foucault (M.), *Histoire de la Sexualité T.III: le souci de soi*, Paris, Garnier-Flammarion, 1984.
- Fouquet (A.) et Méasson (L.), (dir.), *L'évaluation des politiques publiques en Europe : cultures et futurs*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- François (P.), *Sociologie des marchés*, Paris, Armand Colin, Collection U, 2008.
- François (B.), Neveu (E.), (dir.), *Espaces Publics Mosaïques*, Rennes, PUR, collection Res Publica, 1999.
- Freidson (E.), *La profession médicale*, Paris, Payot, 1984.
- Furubo (J.-E.), Rist (R.), Sandahl (R.), (dir.), *International Atlas of Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 2002.
- Gadrey (J.), *L'économie des services*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 1996.
- Gadrey (J.) et alii, *Manager le conseil*, Ediscience international, 1992.
- Gaudin (J.-P.), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses de Sciences Po, Paris, 1999.

- Gaudin (J.-P.), *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2004.
- Georgakakis (D.), (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2002.
- Giddens (A.), *New Rules of Sociological Method: a Positive Critique of interpretative Sociologies*, London, Hutchinson, 1976.
- Giddens (A.), *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- Gilbert (C.), Saez (G.), *L'Etat sans qualités*, PUF, Paris, 1982.
- Granovetter (M.), *Le marché autrement*, Paris, Desclée de Brouwer, 2000.
- Grémion (P.), *Le Pouvoir Périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.
- Guba, (E.G.), Lincoln (Y.S.), *Fourth Generation Evaluation*, Beverly Hills, Sage 1989.
- Habermas (J.), *La technique et la science comme idéologie*, Paris, 1973.
- Habermas (J.), *Theory and Practice*, Boston, Beacon Press, 1973 ; traduction française : *Théorie et Pratique*, Paris, Payot, 1975.
- Hall (P.A.), *Governing the Economy*, Cambridge, Polity Press, 1986.
- Hassenteufel (P.), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008.
- Hatchuel (A.), Weil (B.), *L'Expert et le Système. Gestion des savoirs et métamorphose des acteurs dans l'entreprise industrielle*, Paris, Economica, 1992.
- Huet (P.), Bravo (J.), *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires*, Paris, PUF, 1973.
- Hood (C.), *The Tools of Government*, Hong-Kong, Chatman House, 1983.
- Hood (C.), *The art of the State: culture, rhetoric, and Public Management*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Hood (C.), Jackson (M.), *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth, 1991.
- Ihl (O.), (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, PUG, 2006.
- Ihl (O.), Kaluszynski (M.), Pollet (G.), (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003.

Jacob (S.), *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, Coll. La cité européenne, 2005.

Jacob (S.) et Genard (J.-L.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004.

Jaillet (A.), *La Rhétorique de l'expert. Analyses de discours de consultants en entreprise*, Paris, L'Harmattan, 1999.

Joana (J.), Smith (A.), *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

Jobert (B.), (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et pratiques gouvernementales*, Paris, l'Harmattan, 1994.

Jobert (B.), Muller (P.), *l'Etat en action*, Paris, PUF, 1989.

Jouve (B.), Spenlehauer (V.), Warin (P.), (dir.), *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, Collection Recherches, 2001.

Karpik (L.), *Les avocats entre l'État, le marché et le public, 1274-1994*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Sciences Humaines », 1995.

Karpik (L.), *L'économie des singularités*, « Bibliothèque des Sciences Humaines », Paris, Gallimard, 2007.

Kessler (M.-C.), *Les grands corps de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 1986.

Kessler (M.-C.), Lascoumes (P.), Michel (S.), Thoenig (J.-C.), *Evaluation des politiques publiques*, Paris, Paris, L'Harmattan, 1998.

Kingdom (J.), *Agendas, Alternatives and Publics Policies*, Boston, Little Brown and Co, 1984.

Kipping (M.), Engwall (L.), *Management Consulting: Emergence and Dynamics of a Knowledge Industry*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

Knoepfel (P.), Larrue (C.), Varone (F.), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Bâle, Munich, Helbing & Lichtenhahn, 2001.

Lacasse (F.), Verrier (P.-E.), (dir.), *30 ans de réforme de l'Etat*, Paris, Dunod, 2005.

Lagroye (J.), François (B.), Sawicki (F.), *Sociologie Politique*, Paris, Presses de Science Po / Dalloz, 2002 (4ème éd.).

Lamarque (D.), *L'évaluation des politiques publiques locales*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 2004.

- Lascoumes (P.), Pons (X.), Varone (F.) (dir.), *L'évaluation des politiques publiques entre enjeu politique et enjeu de méthode*, Paris, Cahiers du CEVIPOF, n° 44, juin 2006.
- Lavignotte Guérin (E.), *Expertise et politiques européennes de développement local*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- Lazzeri (Y.), (dir.), *Entreprises, territoires et indicateurs de développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- Le Bart (C.), Lefebvre (R.), (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, Res Publica, 2005.
- Le Galès (P.), Thatcher (M.), (dir.), *Les réseaux des politiques publiques, débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Le Straat (P.-N.), *La relation de consultance, une sociologie des activités d'étude et de conseil*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- Leroy (M.) *La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-Région*, Paris, L'Harmattan, coll. « Administration et Aménagement du Territoire », 2000.
- Majone (G.), *Regulating Europe*, Londres, Routledge, coll. « European Public Policy Series », 1996.
- Martin (O.), *L'enquête et ses méthodes : l'analyse des données quantitatives*, Paris, Armand Colin, collection « 128 – L'enquête et ses méthodes », 2005.
- Massardier (G.), *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- Massardier (G.), *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 2003.
- McKenna, (C.D.), *The World's Newest Profession; management consulting in the twentieth century*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Mény (Y.), Thoenig (J.-C.), *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.
- Monnier (E.), *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 1987.
- Muller (P.), Surel, (Y.), *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, Paris, 1998.
- Nadeau (M.-A.), *L'évaluation de programme. Théorie et pratique*, Presses de l'Université Laval, 1988.
- Nay (O.), Smith (A.), (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002.
- Nioche (J.-P.), Poinard (R.), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Economica, 1984.

- Offerlé (M.), *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1994.
- Ogien (A.), *L'Esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1995.
- Osborne (D), Gaebler (T.), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley, 1992.
- Padioleau (J.-G.), *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982.
- Palumbo (D.), (dir.), *The politics of program evaluation*, Los Angeles, Sage, 1987.
- Parsons (W.), *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham, Edward Elgar, 1995.
- Pasquier (R.), *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004.
- Patton (M.), *Utilization-Focused Evaluation*, Newbury Park, Sage Publications, 1996.
- Perret (B.), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2001.
- Pitman (G.), Feinstein (O.), Ingram (G.) (dir.), *Evaluating Development Effectiveness*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2005.
- Poinsard (R.), *L'évaluation des politiques publiques en France*, Bruxelles, IISA, 1987.
- Pollitt (C.), *Managerialism and the public services*, Oxford, Blackwell, 1993.
- Power (M.), *The Audit Society: Rituals of Verification*, 2nd edition, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Ridde (V.), Dagenais (C.), (dir.), *Approches et pratiques de l'évaluation de programme*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2009.
- Rocard (M.), *Le cœur à l'ouvrage*, Paris, Seuil, 1987.
- Romano (J.), *La modernisation des PME. L'expert, le patron et le politique*, Paris, PUF, 1995.
- Rosanvallon (P.), *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2008.
- Rossi (P.H.), Freeman (H.E.), *Evaluation : a Systematic Approach*, Newbury Park CA, Sage, 1993.
- Rouban (L.), (dir.), *Le Service Public en Devenir*, l'Harmattan, Paris, 2000.

Rueschemeyer (D.), Skocpol (T.), *States, Social Knowledge, and the origins of modern social Policies*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

Sabatier (P.A.) et Jenkins-Smith (H.C.), *Policy change and learning. An advocacy Coalition approach*, Boulder, Westview Presse, 1993.

Saint-Martin (D.), *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2004.

Sartori (G.), *Théorie de la démocratie*, Paris, Armand Colin, 1974.

Saurruger (S.), Grossman (E.), *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, Collection U (Sociologie), 2006.

Scharpf (F.), *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

Schmitt (C.), *Le Léviathan dans la doctrine de l'État de Thomas Hobbes*, Paris, Le Seuil, (coll.: « L'ordre philosophique »), 2002.

Schnelle (E.), *The Metaplan®-Method : Communication Tools for Planning and Learning Groups*, Hamburg, Quickborn, 1979.

Schwartz (R.), Mayne (J.), (eds), *Quality Matters, Seeking Confidence in Evaluating*, 2004.

Senellart (M.), *Les arts de gouverner : Du regimen médiéval au concept de gouvernement*, Paris, Seuil, 1995.

Simonet (J.) et Bouchez (J.-P.), *Le conseil : le livre du consultant du client*, Editions d'Organisation, Paris, 2007.

Smith (A.), *L'Europe politique au miroir du local*, Paris, L'Harmattan, 1996.

Smith (A.), Sorbets, (C.), (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR, 2003.

Smith (T.), Young (A.), *The Fixers: Crisis Management in British Politics*, Aldershot, Dartmouth, 1996.

Spentheuer (V.), *L'évaluation de politique, usages sociaux. Trois études de cas d'évaluation*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », 1995.

Stébé (J.-M.), *La réhabilitation de l'habitat social en France*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 1985.

Suleiman (E.), *Le démantèlement de l'Etat démocratique*, Paris, Seuil, 2005.

Theys (J.), (B.) Kalaora, (dir.), *La Terre outragée. Les experts sont formels*, Paris, Éditions Autrement, 1992.

- Thoenig (J.-C.), *L'Ere des Technocrates*, L'Harmattan, Paris, 1987.
- Tillion (G.), *Fragments de vie*, Paris, Le Seuil, 2009.
- Timsit (G.), (dir.), *Les administrations qui changent : innovations techniques ou nouvelles logiques ?*, Paris, PUF, 1996.
- Tissot (S.), *L'Etat et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 2007.
- Tixier (P.-E.) et alii, (dir.), *Ressources humaines pour sortie de crise*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2010.
- Trépos (J.-Y.), *Sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, 1996.
- Vaessen (J.), Leeuw (F.-L.), (dir.), *Mind the Gap: Perspectives on Policy Evaluation and the Social Sciences*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2009.
- Villepelet (S.), *Le patron qui aime les Littéraires*, Paris, Editions Lethilleux-DDB, 2010.
- Villette (M.), *Guide du stage en entreprise. De la recherche du stage à la rédaction du mémoire*, Paris, La Découverte, 2004 (1ère éd. 1994, intitulée L'art du stage en entreprise).
- Villette (M.), *Sociologie du conseil en management*, Paris, La Découverte, 2003.
- Vollet (D.), Hadjab (F.), *Manuel de l'évaluation des politiques publiques*, Versailles, Editions Quae, 2008.
- Warin (P.), (dir.), « L'évaluation en région. Prisme d'une maturation politique et administrative », rapport de recherche, janvier 1999.
- Wildavsky (A.), *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Little, Brown, Transaction Publishers, 1987, 2e édition (1ère édition en 1979).
- Wildavsky (A.), Lynn (N.), *Public Administration : The State of the Discipline*, Chatham House Publishers, 1990.
- Zittoun (P.) (dir.), *Les indicateurs pour gouverner : boussoles ou miroirs déformants ?*, Paris, PUCA, coll. « Recherches », 2009.

CHAPITRES D'OUVRAGES COLLECTIFS

- Aisling (H.), « Le territoire contre la politique ? L'impératif métropolitain d'un groupe d'entrepreneurs lyonnais (2001-2004) », in Arnaud (L.), Le Bart (C.), Pasquier (R.), (dir.),

Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?, Rennes, PUR, 2006, p. 211-227.

Barbier (J.-C.), « Devising and Using Evaluation Standards : The French Paradox », in Schwartz (R.), Mayne (J.), (eds), *Quality Matters, Seeking Confidence in Evaluating*, 2004, p. 21-41.

Barbier (J.-C.), « Evaluation and Political Communication in the French Public Employment Service », in Breul (J.), Dahler-Larsen (P.), (dir.) *Bringing Evaluation into Public Life*, Transaction Publishers, Rutgers, New Jersey, 2006, p. 21-41.

Barruet (J.), « Evaluation des politiques publiques : la demande européenne. Cas des programmes s'appliquant aux territoires » in Baslé (M.), Dupuis (J.), Le Guyader (S.), *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 9-36.

Benamouzig (D.), Besançon (J.), « Les agences : de nouvelles administrations publiques ? » in Borraz (O.), Guiraudon, (V.), (dir.), *Politiques publiques. 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2008, p. 283-307.

Bezès (P.), « L'État et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France », in Lacasse (F.), Verrier (P.-É.), (dir.), *Trente ans de réforme de l'État*, Paris, Dunod, 2005, p. 9-40.

Birch (L.), Jacob (S.), « The Intellectual Underpinnings of a Comprehensive Body of Evaluative Knowledge: The Case of INTEVAL », in Vaessen (J.), Leeuw (F.-L.), (dir.), *Mind the Gap: Perspectives on Policy Evaluation and the Social Sciences*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2009, p. 91-12.

Bouckaert (G.), « Techniques de modernisation et modernisation des techniques: Evaluer la modernisation de la gestion publique », in Rouban (L.), (dir.), *Le Service Public en Devenir*, l'Harmattan, Paris, 2000, p. 107-128.

Boussard (V.), « Dispositifs de gestion et simulacres de contrôle », in Boussard (V.), Maugeri (S.), (dir.), *Du politique dans les organisations. Sociologies des dispositifs de gestion*, l'Harmattan, Paris, p. 173-191.

Bravo (J.), « Le budget de programmes. Technique centrale de la RCB » in Huet (P.), Bravo (J.), *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires*, Paris, PUF, 1973, p. 90-180.

Catlla (M.), « La vie des instruments : une approche processuelle de l'action publique » in Buisson-Fenet (H.), Le Naour (G.), (dir.), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Toulouse, Octarès, 2008, p. 155-157.

Combe (H.), Landel (O.), Goxe (A.), « La notation extra-financière : une voie pour l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable ? », in Lazzeri (Y.), (dir.), *Entreprises, territoires et indicateurs de développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 91-126.

Dente (B.), « La politique d'évaluation des politiques publiques » in Kessler (M.-C), Lascoumes (P.), Michel (S.), Thoenig (J.-C.), *Evaluation des politiques publiques*, Paris, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 147-155.

Douillet (A-C.), « Les sciences sociales entre analyse et accompagnement de la territorialisation de l'action publique », in Ihl (O.), (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, PUG, 2006, p. 133-147.

Duclos (D.), « La science absorbée par la commande administrative », in Theys (J.), Kalaora (B.), (dir.), *La Terre outragée. Les experts sont formels*, Paris, Éditions Autrement, 1992, p. 170-187.

Duflot (E.), Kremer (M.), « Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness » in Pitman (G.), Feinstein (O.), Ingram (G.) (dir.), *Evaluating Development Effectiveness*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2005, p. 205-232.

Duran (P.), « Les non dits de l'évaluation » in Timsit (G.), (dir.), *Les administrations qui changent : innovations techniques ou nouvelles logiques ?*, Paris, PUF, 1996, p. 161-186.

Duran (P.), Thoenig (J.-C.), « L'Etat territorial », in Commaille (J.), Jobert (B.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.

Fontaine (J.), « Quels débats sur l'action publique ? Les usages de l'évaluation des politiques publiques territorialisées », in François (B.), Neveu (E.), (dir.), *Espaces Publics Mosaïques*, Rennes, PUR, collection « Res Publica », 1999, p. 285-305.

Fontaine (C.), Monnier (E.), « Evaluation in France », in Furubo (J.-E.), Rist (R.), Sandahl (R.), (dir.), *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick and London, Transaction Publishers, 2002, p. 63-75.

Gallemand (F.), « La politique rocardienne de modernisation administrative » in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 227- 246.

Gaxie (D.), Laborier (P.), « Des obstacles à l'évaluation des politiques publiques et de quelques pistes pour tenter de les surmonter », in Favre (P.), Hayward (J.), Schmeil (Y.), (dir.), *Être gouverné, mélanges en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

Grémion (C.), « Le milieu décisionnel central » in De Baecque (F.), Quermonne (J.-L.), *Administration et politique sous la cinquième République*, Paris, FNSP, 1981, p. 205-224.

Guba (E.), Lincoln (Y.), « The contentances of fourth generation evaluation: description, judgement and negotiation » in Palumbo (D.), (dir.), *The politics of program evaluation*, Los Angeles, Sage, 1987.

Jacob (S.), notice « L'évaluation des politiques publiques » in Boussaguet (L.), Jacquot (S.) Ravinet (P.), (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Collection Références, 2004, p. 201-208.

Jobert (B.), « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », in Favre, P., Hayward, J. et Schemeil, Y. (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 273-285.

Lascoumes (P.), « Rendre gouvernable : de la ‘traduction’ au ‘transcodage’ ». L’analyse des processus de changement dans les réseaux d’action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 325-338.

Lavignotte Guérin (E.), « Les experts de l’Europe au « local ». Critères d’identification et de différenciation sur un marché de l’expertise locale en pleine mutation », in Georgakakis (D.), (dir.), *Les métiers de l’Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l’Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2002, p. 217-240.

Marchand-Tonel (X.), Simoulin (V.), « PRESAGE, un logiciel de gestion ou de recomposition des territoires ? ». in Faure, A., Négrier, E. (dir.), in Faure (A.), Négrier (E.), (dir.), *Les politiques publiques à l’épreuve de l’action locale. Critiques de la décentralisation*, Paris, L’Harmattan, 2007, p. 153-158.

Muller (P.), « Les politiques publiques comme construction d’un rapport au monde », in Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, Éditions l’Harmattan, 1995.

Nay (O.), Smith (A.) « les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d’institutions », in Nay (O.), Smith (A.), (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l’action politique*, Paris, Economica, 2002, p. 1-21.

Pons (X.), « Être inspecteur général au risque de l’évaluation. Profession "établie" et nouvel instrument d’action publique », in Buisson-Fenet (H.), Le Naour (G.), (dir.), *Les professionnels de l’action publique face à par leurs instruments*, Toulouse, Octarès, 2008, p. 143-152.

Rouban (L.), « Evaluation et modernisation administrative », CURAPP, *L’évaluation dans l’administration*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, p. 34-54.

Rouzeau (M.), « Les experts et la politique de la ville », in Jacob (S.) et Genard (J.-L.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Editions de l’Université de Bruxelles, 2004, p. 65-80.

Rudolf (F.), « Des agendas 21 locaux aux indicateurs de développement durable : La démocratie locale à l’épreuve des systèmes experts » in Allard (P.), Fox (D.), Picon (B.), (dir.), *Incertitude et environnement. La fin des certitudes scientifiques*, Aix-en-Provence, Édisud, Collection Écologie Humaine, 2008, p. 337-350.

Saint-Martin (D.), notice « Expertise », in Boussaguet (L.), Jacquot (S.), Ravinet (P.), (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2004, p. 209-216.

Smith (A.), « Experts européens et centralisation de la gouvernance locale » in Balme (R.), Faure (A.), Mabileau (A.), (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l’action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 403-413.

Spentheuer (V.), Warin (P.), « L'évaluation des politiques régionales : une expérimentation institutionnelle inachevée » in Jouve (B.), *et al. La région, laboratoire politique : une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, Editions la Découverte, 2001, p. 335-353.

Thoenig (J.-C.), « L'évaluation : un cycle de vie à la française », in Lacasse (F.), Verrier (P.-E.), (dir.), *30 ans de réforme de l'Etat*, Paris, Dunod, 2005. p. 117-127.

Viveret (P.), « L'évaluation des politiques et des actions publiques » in Boual (J.-C.), Brachet (P.), *Evaluation et démocratie participative*, Paris, l'Harmattan, 2004, p. 31-42.

Weller (J.-M.), « Pourquoi parler de dispositifs ? Le cas d'un centre d'accueil de personnes séropositives », in Boussard (V.) et Maugeri (S.), (dir.), *Du politique dans les organisations. Sociologies des dispositifs de gestion*, l'Harmattan, Paris, 2003, p. 249-262.

ARTICLES DE PERIODIQUES

Angelmar (R.), « L'évaluation : un outil d'apprentissage ? », *Politiques et management public*, 1984, vol. 2, n°2, p. 111-121.

Arrow (K.J.), « The Economic Implications of Learning-by-Doing », *Review of Economic Studies*, vol. 29, n°1, 1962, p. 153-173.

Askim (J.), « How Do Politicians Use Performance Information? An Analysis of the Norwegian Local Government Experience », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, n°3, 2007, p. 453-472.

Barbier (J.-C.), « La charte de la Société française de l'évaluation : des principes pour les participants à l'évaluation des politiques et des programmes publics », *Actualité et Dossier en Santé Publique*, n° 69, décembre 2009, p. 30-31.

Barbier (J.-C.) « Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°101, 2010, p. 25-49.

Barbier (J.-C.), Matyjasik (N.), « Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines », *Revue française de socio-économie*, n° 5, 2010, p. 123-140.

Baron (G.), Monnier (E.), « Une approche pluraliste et participative », *Informations sociales*, n° 110, septembre 2003, p. 120-129.

Baslé (M.), « Evaluation : la « bonne fenêtre » 2000-2003 », *Pouvoirs locaux*, n°49, 2001, p. 17-18.

Baslé (M.), « Les pratiques évaluatives des villes de plus de 50000 habitants », *Pouvoirs locaux*, n°57, juin 2003, p. 42-44.

Baslé (M.), Pelé (F.), « L'évaluation des politiques publiques et des contrats de plan État-région : la situation à la fin 1994 », *Cahiers économiques de Bretagne*, 1994, n°4, p. 1-30.

Béhar (D.), Estèbe (P.), « La fausse évidence régionale », *Projet*, n° 301, 2007, p. 39-44.

Bencivenga (M.), « L'organisation de l'évaluation dans les collectivités locales », *Informations sociales*, n°150, 2008, p. 140-159.

Bérard (Y.), « De la ville comme objet de recherche aux experts comme acteurs des politiques urbaines : le cas de l'agglomération rennaise », *Droit et société*, n° 60, 2005, p. 411-426.

Berlivet (L.), Sawicki (F.), « La foi dans l'engagement. Les militants syndicalistes CFTC de Bretagne dans l'après-guerre », *Politix*, 1994, vol. 27, p. 111-142.

Bernard (B.), « Itinéraire d'un indicateur forestier. De l'émergence et de l'enrôlement », *Revue Française de Gestion*, vol. 2, n° 181, 2008, p. 97-110.

Berrebi-Hoffmann (I.), « Les consultants et informaticiens, un modèle d'encadrement de professionnels à l'échelle industrielle ? », *Revue Française de Gestion*, vol. 32, 2006, p. 157-176.

Berrebi-Hoffmann (I.), Grémion (P.), « Elites intellectuelles et réforme de l'Etat. Esquisse en trois temps d'un déplacement d'expertise », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, n°126, avril/ mai 2009, p. 39-60.

Berthet, (T.), « Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques », *Informations sociales*, n° 150, 2008, p. 130-139.

Biland (E.), « Les ambiguïtés de la sélection par concours dans la fonction publique territoriale. Une institutionnalisation inachevée », *Sociologie du travail*, vol. 52, n°2, 2010, p.172-194.

Bodiguel (J.-L.), « La DATAR : quarante ans d'histoire », *Revue française d'administration publique*, n° 119, 2006, p. 401-414.

Boni-Le Goff (I.), « Pratiques et identités professionnelles dans le conseil en management en France : entre ethos du service au client et pression du « up or out » », *SociologieS* [En ligne], Dossiers, L'essor des métiers du conseil : dynamiques et tensions, mis en ligne le 04 février 2010. URL : <http://sociologies.revues.org/index3072.html>

Bouckaert (G.), « La Réforme de la Gestion Publique change-t'elle les systèmes administratifs? », *Revue française d'administration publique*, n°105/106, 2003 p. 39-54.

Bouckaert (G.), Van Dooren (W.), « Book Review: Performance Measurement. Getting Results », *Public Productivity and Management Review*, vol. 25, n° 3, 2002, p. 329-335.

Briquet (J.-L.), « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, n°28, 1994, p. 16-26.

Buffat (J.-P.), Le Goff (T.), « Quand les maires s'en remettent aux experts. Une analyse des liens entre les cabinets de conseil en sécurité et les maires », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°50, 2002.

Callon (M.), « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, vol. 36, 1986, p. 169-208.

Cascales (M.), « L'évaluation dans les contrats de Plan Etat-Région 1994-1999 », *Pouvoirs locaux*, 1998, p. 66-70.

Champy (F.), « Commande publique d'architecture et segmentation de la profession d'architecte. Les effets de l'organisation administrative sur la répartition du travail entre architectes », *Genèses, Sciences sociales et histoire*, n° 37, 1999, p. 93-113.

Chanut (V.), « L'évaluation affaire d'État ou question d'organisation » Politiques et management public, vol. 20, n° 4, 2002, p. 1-33.

Charle (C.), « L'évaluation des enseignants-chercheurs », *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, n° 102, avril-juin 2009, p. 159-170.

Chevallier (J.), « La gestion publique à l'heure de la banalisation », *Revue française de gestion*, septembre-octobre, 1997, p. 26-37.

Chevallier (J.), Rouban (L.), « Introduction », *Revue française d'administration publique*, n°105-106, 2003, p. 7-10.

Chiapello (E.), Ramirez (C.), « La sociologie de la comptabilité : une introduction », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, mai 2004, p. 3-5.

Club Cambon, « Compte rendu de la journée d'étude du 17 octobre 1987 du Club Cambon sur l'évaluation des actions publiques », *Politiques et management public*, 1988, vol. 6, n° 2, p. 95-186.

Corcuff (P.), « Un OVNI dans le paysage français ? Éléments de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques en France », *Politix*, n°24, 1993, p. 190-209.

Crozet (Y.), « Calcul économique et démocratie : des certitudes technocratiques au tâtonnement politique », *Cahiers d'économie politique*, n° 47, 2004, p. 155-172.

Darmon (M.), « La notion de carrière : un instrument interactionniste d'objectivation », *Politix*, n°82, 2008, p. 149-167.

Daucé (P.), « L'évaluation des politiques communautaires de développement régional : enjeux, méthodes, résultats. L'exemple de l'objectif 5b en Bourgogne », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, 1998, p. 379-394.

David (A.), « Outils de gestion et dynamique du changement », *Revue française de gestion*, n°120, 1998, p. 44-59.

De Maillard (J.), « les chefs de projet et les recompositions de l'action publique », *Les annales de la recherches urbaines*, n°88, 2000, p. 6-17.

Degeorges (O.), Monnier (E.), Spenlehauer (V.), « L'évaluation comme outil de légitimation : le cas des grandes organisations internationales », *Politiques et Management Public*, n°4, 1990, p. 1-23.

Dejean (J.), Bourassin (V.), Mortreux (K.), « Culture de l'évaluation et fascination pour les indicateurs », *Politiques et Management Public*, vol. 16, n° 2, juin 1998, p. 161-174.

Delwit (P.), De Waele (J.-M.), « Réformes de l'administration, évaluation et partis politiques », *Pyramides, Revue du Centre d'Etudes et de Recherches en Administration Publique de l'Université Libre de Bruxelles*, n°1, 2000, p. 49-54.

Demaziere (D.), « Professionnalisations et problématiques de la professionnalisation », *Formation Emploi*, n°108, 2009, p. 83-90.

Demortain (D.), « Le lobbying à Bruxelles, ou la politisation comme métier (observation) », *Terrains & Travaux*, n° 8, 2005, p. 34-52.

Dezalay (Y.), « Multinationales de l'expertise et "dépérissement de l'Etat" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°96-97, 1993, p. 3-20

Djelic (M.-L.), « L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et Etat », *Politiques et Management Public*, vol. 22, n° 2, 2004, p. 1-17.

Djelic, (M-L), « L'arbre banian de la mondialisation. Note de recherche : McKinsey et l'ascension de l'industrie du conseil », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°51, 2004, p. 107-113.

Dolowitz (D.) and Marsh (D.), « Learning from Abroad : the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making », *Governance, an International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, January, 2001, p. 5-24.

Dupuis (J.), « Les raisons du faible impact des évaluations », *Pouvoirs locaux*, 1998, n°38, p. 52-59.

Duran (P.), « L'analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°1, 1996, p. 109.

Duran (P.), « L'évaluation, au risque de son institutionnalisation », *Politiques et Management Public*, vol. 20, n°4, décembre 2002, p. 2-5.

Duran (P.), Monnier (E.), « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, avril 1992, p. 235-262.

Duran (P.), Monnier (E.), Smith (A.), « Evaluation à la française », *Evaluation, The International Journal of Theory, Research and Practice*, vol. 1, n°1, juillet 1995, p. 45-63.

Epstein (R.) « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n°11, 2005, p. 96-111.

Epstein (R.), « Les leçons paradoxales de l'évaluation de la politique de la ville », *Recherches et Prévisions*, n°62, 2000, p. 33-41

Epstein (R.), « À quoi sert l'évaluation ? Les leçons de la politique de la ville », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, Hors-Série, novembre 2009, p. 187-197.

Estèbe (P.), Lauriac (N.), « Evaluations des contrats de ville : utilités et pluralités d'usages », *Les cahiers du DSU*, automne 2004, p. 4-5.

Faure (A.), Smith (A.), « L'évaluation objet de savoir et enjeu de pouvoir. Le cas des politiques publiques locales », *Sciences de la Société. Les Cahiers du LERASS*, n° 32, mai 1994, p. 101-111.

Fontaine (J.), « Évaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles. Raisons des décideurs, offres d'expertise et usages sociaux dans quelques pratiques régionales », *Politix*, n°36, 1996, p. 51-71.

Fontaine (C.), Monnier (E.), « Pratiques françaises et européennes », *Pouvoirs locaux*, n°38, 1998, p. 60-66.

François (P.) « Le marché et le politique. Le rôle de l'action publique dans le développement du monde de la musique ancienne », *Revue française de science politique*, vol. 57, n°5, 2007, p. 629-649.

François (B.), Legavre (J.-B.), Sawicki (F.), « Un pompier avec une âme d'architecte. Entretien avec J. Chèrèque », *Politix*, vol. 2, n°7-8, 1989, p. 124-127.

Fridenson (P.), « La multiplication des classements », *Le Mouvement Social*, n° 226, janvier-mars 2009, p. 5-14.

Gadrey (J.), « La modernisation des services professionnels : rationalisation industrielle ou rationalisation professionnelle? », *Revue française de sociologie*, vol. 35, n°2, 1994, p. 163-195.

Gaxie (D.), « Les rétributions symboliques du militantisme », *Revue française de science politique*, vol. 27, n°1, 1977, p. 123-154.

Genieys (W.), Smith (A.), Baraize (F.), Faure (A.), Négrier (E.), « Le pouvoir local en débat. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, p. 103-119.

Gibert (P.), « L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique ? », *Revue française de gestion*, 2003, n°147, p. 259-273.

Haas (P.), « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1, 1992, p. 1-35.

Henry (O.), « La construction d'un monde à part. Processus de socialisation dans les grands cabinets de conseil », *Politix*, vol. 39, n°3, 1997, p. 155-177.

Hood (C.), « A Public Management for All Seasons », *Public Administration Review*, Vol. 69, n°1, 1991, p. 3-19.

Hood (C.), « Contemporary Public Management: A New Global Paradigm? », *Public Policy and Administration*, Vol. 10, n°2, 1995, p. 104-117.

Isaia (H.), « Comment passer de l'évaluation des politiques contractualisées à l'évaluation du contrat de plan Etat-Région ? », *Revue française de finances publiques*, n° 69, 2000, p. 179-200.

Jacob (S.), « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques (France, Belgique, Suisse et Pays-Bas) », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 5-6, 2005, p. 835-864.

Jeannot (G.), « Les sources de la performance : public et privé en miroir », *La revue de l'Ires*, n° 25, automne 1997, p. 67-87.

Jeannot (G.), « Les métiers flous du développement rural », *Sociologie du travail*, vol. 47, n°1, 2005, p. 1-19.

Jeannot (G.) « À quoi ne se réfèrent pas les référentiels métier des agents de développement local ? », *Formation emploi*, n° 100, 2007, p. 121-135.

Jones (L. R.), Kettel (D. F.), « Assessing Public Management Reform in an International Context », *International Public Management Review*, Vol. 4, n° 1, 2003, p. 1-19.

Jourdain (L.), « L'évaluation des politiques communautaires : légitimation et apprentissages nationaux », *Cultures & Conflits*, n°28, 1997, p. 147-169.

Laborier, (P.), Bongrand, (P.), « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques, un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, 2005, p. 73-112.

Laget (J.-J.), Benamour (M.), « Une expérience d'évaluation de politique locale : l'exemple du département de l'Hérault », *Politiques et Management Public*, n°14, vol. 2, 1996, p. 105-127.

Laking (R.), Norman (R.), « Imitation and Inspiration in Public Sector Reform: Lessons from Commonwealth Experiences », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, n° 4, 2007, p. 517-530.

Lascoumes (P.), « Les instruments d'action publique, traceurs de changement, l'exemple de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *Politiques et Sociétés*, n°26, 2007, p. 73-90.

Lascoumes (P.), Lorrain, (D.), « Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique », *Sociologie du travail*, vol. 49, n°1, 2007, p. 1-9.

Le Bouler (S.), « Panorama de la situation en France : les institutions, les acteurs, les promoteurs », *Informations sociales*, 2003, n°110, p. 26-33.

Le Galès (P.), Scott (A.), « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle ou « freer markets, more rules », *Revue française de sociologie*, vol. 49, n°2, 2008, p. 301-330.

Le Lidec (P.), « Le pouvoir sans la responsabilité ? Le statut de l'évaluation dans la nouvelle étape de la décentralisation », *Informations sociales*, n° 121, janvier 2005, p. 56-64.

Leca (J.), « Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, n°66, 1993, p. 185-196.

Léonard (G.), « Lorraine : le choix d'un Institut partenarial », *Pouvoirs locaux*, n°38, 1998, p. 82-83.

Leroy (M.) : « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°4-5, 1999, p. 583.

Lorens (P.-J.), Horaist (J.), « La mise en œuvre de l'évaluation dans les institutions régionales. La pratique du Nord-Pas-De-Calais », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, 1998, p. 449-460.

Lorrain (D.), « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°3, juin 2006, p. 429-455.

Massardier (G.), « Les savants les plus demandés. Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire », *Politix*, n°36, 1996, p. 163-180.

Mathiot (P.), « Les effets de la gestion de dispositifs communautaires sur les acteurs et les systèmes d'action nationaux », *Politix*, n°43, 1998, p. 79-91.

Méasson (L.), « Evaluation publique, sciences sociales et expertise : l'histoire française d'un renversement normatif », *Pyramides*, n°10, 2005, p. 113-134.

Memmi (D.), « Savants et maîtres à penser, la fabrication d'une morale de la procréation artificielle », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°76-77, 1989, p. 82-103.

Merrien (F.-X.), « La Nouvelle Gestion Publique : un concept mythique », *Lien Social et Politiques*, n°41, 1999, p. 95-104.

- Modell (S.), « Goals versus institutions: the development of performance measurement in the Swedish university sector », *Management Accounting Research*, vol. 14, 2003, p. 333-359.
- Monnier (E.), Hénard (F.), « L'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales », *Pouvoirs locaux*, novembre 2000.
- Muller (P.), « L'analyse cognitive des politiques publiques, vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, 2000, p. 189-208.
- Newman (D.), Brown (R.), « Violations of Evaluation Standards : Frequency and Seriousness of Occurrence », *Evaluation review*, vol. 16, n° 3, 1992, p. 220.
- Nioche (J.-P.), « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, février 1982, vol. 32, n°1, 1982, p. 48.
- Nioche (J.-P.), « L'évaluation des politiques publiques en France : "fast food", recette du terroir ou cuisine internationale ? », *Revue française d'administration publique*, n°66, 1993, p. 209-220.
- Nizard (L.), « Administration et société : planification et régulations bureaucratiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 23, n°2, 1973, p. 199-229.
- Nonjon (M.), « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, n°70, p. 89-112.
- Norreklit (H.), « The Balanced Scorecard : what is in the score ? A rhetorical analysis of the Balanced Scorecard », *Accounting, Organization and Society*, n°28, 2003, p. 591-619.
- Ogien (A.), « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *Revue française de socio-économie*, n°5, 2010, p. 19-40.
- Palier (B.), Bonoli (G.), « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°3, juin 1999, p. 399-420.
- Peneff (J.), « Les débuts de l'observation participante ou les premiers sociologues en usine », *Sociologie du travail*, n°1, 1996, p. 25-44.
- Perret (B.), « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *Revue française d'administration publique*, n° 117, 2006, p. 31-41.
- Peyrefitte (M.), « L'évaluation de processus d'une politique publique territoriale », *Politique et Management Public*, 1998, vol. 16, n° 2, p. 71-94.
- Pinson (G.), Sala-Pala (V.) « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57, n°5, 2007, p. 555-597.

- Powell (P.-J.), Di Maggio (W.), « The iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 48, 1983, p. 147-160.
- Ramirez (C.), « Du commissariat aux comptes à l'audit. Les big 4 et la profession comptable depuis 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°146-147, 2003, p. 62-79.
- Restier-Melleray (C.), « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *Revue française de science politique*, vol. 40, n° 4, août 1990, p. 540-585.
- Robert (C.), « Les transformations managériales des activités politiques », *Politix*, vol. 20, n° 79, 2007, p. 7-25.
- Rouban (L.), « L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative ? », *Revue française d'administration publique*, 1993, p. 197-208.
- Rouban (L.), « La modernisation de l'État et la fin de la spécificité française », *Revue française de science politique*, vol. 40, n°4, 1990 p. 521-545.
- Saint-Martin (D.), « Les consultants et la réforme managériale de l'État en France et en Grande-Bretagne: vers l'émergence d'une « consultocratie » ? », *Revue canadienne de science politique*, vol. 32, n°1, mars 1999, p. 41-74.
- Saint-Martin (D.), « Enarchie contre consultocratie : les consultants et la réforme administrative en France depuis les années 1980 », *Entreprises et histoire*, n°25, 2000, p. 82-92.
- Saint-Martin (D.), « Le consulting et l'État : une analyse comparée de l'offre et de la demande », *Revue française d'Administration publique*, n°120, 2006, p. 743-756.
- Sauviat (C.), « Deux professions dans la tourmente. L'audit et l'analyse financière », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol.146-147, n°1-2, 2003, p. 21-41.
- Smith (T.), « Post-Modern Politics and the Case for Constitutional Renewal », *Political Quarterly*, vol. 65, n°2, 1994, p. 130.
- Spenehauer (V.), « Quel développement, quelle professionnalisation de l'évaluation ? », *Pouvoirs Locaux*, n°38, 1998, p. 46-52.
- Spenehauer (V.), « Intelligence gouvernementale et sciences sociales », *Politix*, n°48, décembre 1999, p. 95-128.
- Spenehauer (V.), « Une approche historique de la notion de « politiques publiques », *Informations Sociales*, n°110, septembre 2003, p. 34-45.
- Stame (N.), « Theory-Based Evaluation and Types of Complexity », *Evaluation*, vol. 10, n°1, 2004, p. 58-76.

- Stockey (N.L.) « Learning-by-Doing and the Introduction of New Goods », *Journal of Political Economy*, n°96, 1988, p. 701-717.
- Surel (Y.), « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *Revue française de science politique*, n°47, 1997, p. 147-172.
- Thine (S.), « Pierre Bourdieu : éléments d'une analyse du champ du conseil », *Revue française de gestion*, vol. 32, 2006, p. 35-44.
- Thoenig (J.-C.), « Le PPBS et l'administration publique. Au-delà du changement technique », *Annuaire International de la Fonction Publique*, Paris, Institut international d'administration publique, 1971, p. 97-114.
- Thoenig (J.-C.), « Pour une approche analytique de la modernisation administrative », *Revue française de science politique*, vol. 37, n°4, 1987, p. 526-538.
- Thoenig (J.-C.), « Savoir savant et gestion locale », *Politix*, vol. 7, n°28, 1994, p. 64-75.
- Thompson (D.), « À la recherche d'une responsabilité du contrôle », *Revue française de science politique*, n°58, 2008, p. 933-951.
- Tornatore (J.-L.), « L'invention de la Lorraine industrielle. Note sur un processus en cours », *Ethnologie française*, n°35, 2005, p. 679-689.
- Toulemonde (J.), Leeuw (F.L.), Brouwers, (A.), « Evaluation Activities in Europe : A Quick Scan of the Market in 1998 », *Evaluation*, vol. 5, n°4, 1999, p. 487-496.
- Toulemonde (J.), « Evaluation culture(s) in Europe : Differences and Convergence between National Policies », *Vierteljahrshefte Zur Wissenschaftsforschung*, n°3, 2000, p. 356.
- Tourmen (C.), « Les compétences des évaluateurs de politiques publiques », *Formation emploi*, n°104, 2008, p. 53-65.
- Trosa (S.), « Un premier bilan de l'expérience française », *Revue française d'administration publique*, n° 66, 1993, p. 241-247.
- Varone (F.), Jacob (S.), « Institutionnalisation de l'évaluation et Nouvelle Gestion publique : un état des lieux comparatif », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 2, 2004, p. 271-292.
- Vedding (E.), « Four Waves of Evaluation Diffusion », *Evaluation*, vol. 16, n°3, 2010, p. 263-277.
- Verdier (E.), « Évaluations régionales de la formation et responsabilité politique. Quel impact sur la conduite de l'action publique ? », *Éducation et Sociétés*, n° 18, 2006, p. 55-72.
- Vérin (H.), « L'Etat et l'entreprise au XVIIIe siècle : la gestion des ressources », *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°27, Juin, Paris, 1994, p. 89-95.

Warin (P.), « L'évaluation en examen », *revue Esprit*, mars-avril, 1995, p. 160-178.

Warin (P.), « L'évaluation : vecteur d'autonomisation des régions », *Pouvoirs locaux*, n°31, décembre 1996, p. 31-37.

Warin (P.), Fontaine (J.), « Retour d'évaluations : la régionalisation des politiques publiques entre affichage et incertitude », *Pôle Sud*, n°12, mai 2000, p. 95-112.

Wildavsky (A.), « Rescuing policy analysis from PPBS », *Publication Administration Review*, n°29, 1969, p. 189-202.

Wolton (D.), « L'administrateur et l'expert. Conclusions », *Revue française d'administration publique*, n°103, 2002, p. 483-486.

THESES ET MEMOIRES

Audebrand (E.), « L'évaluation en réforme: la relance du dispositif national d'évaluation des politiques publiques », mémoire de DEA, (dir. J.-C. Thoenig), ENS Cachan, 1999.

Bezès (P.), « Gouverner l'administration : une sociologie des politiques de réforme administrative en France (1962-1997) », doctorat de science politique, Paris, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2002.

Blondiaux (L.), « La fabrique de l'opinion : Une histoire sociale des sondages aux Etats-Unis et en France (1935-1965) », Thèse pour le doctorat en science politique, IEP Paris, 1994.

Bruno (I.), « Déchiffrer l'« Europe compétitive » : Etude du benchmarking comme technique de coordination intergouvernementale dans le cadre de la stratégie de Lisbonne compétitive », Thèse à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, décembre 2006.

Henry (O.), « Un savoir en pratique. Les professionnels de l'expertise et du conseil », Thèse de doctorat de sociologie, EHESS, 1993.

Méasson (L.), « L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen LEADER », Thèse de géographie, Grenoble, Université Joseph Fourier, 2007.

Nonjon (M.), « Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation », Thèse pour le doctorat en science politique de l'université de Lille 2, 2006.

Spenlehauer (V.), « L'évaluation des politiques publiques en France, avatar de la planification », Thèse de science politique, Université Pierre Mendès-France Grenoble II, 1998.

Tourmen (C.) « Les compétences des évaluateurs. Le cas des évaluateurs de politiques publiques », Thèse de doctorat, université de Grenoble II, 2007.

COMMUNICATIONS A DES COLLOQUES

Gervais (J.), « Les « évangélistes du secteur public ». Le « Club des acteurs de la modernisation » », communication à la journée d'étude de l'AFSP, Les consultants et la politique, journées d'étude des 5 et 6 mai 2010.

Henry (O.), « Qu'est-ce qui fait courir les consultants », intervention à *l'Ecole de Paris* du management, Séance du 7 Janvier 1994.

Leca (J.), « Bilan de l'évaluation des politiques publiques en France », Sciences Po Formation, L'évaluation des politiques publiques : Méthodes, techniques, expériences, Compte rendu des séances des 15 et 16 juin 1994, Paris, IEP, non publié.

Leca (J.), « L'évaluation comme intervention, sciences sociales et pratiques administratives et politiques », in Actes du colloque « L'évaluation des politiques publiques », GAPP-CNRS-ENS Cachan des 5 et 6 février, miméo, 1997.

Warin (P.), « Une recherche publique dans le policy process : tactique et raison scientifique », Les nouveaux acteurs politiques, communication au Colloque de la Société Québécoise de Science Politique, 8 et 9 mai 2008, Université de Montréal.

DOCUMENTATION GRISE

Belorgey (J.-M.), *Evaluer les politiques de la ville*, Comité d'évaluation de la politique de la ville, 1993.

Boiteux (M.), *Transports: pour un meilleur choix des investissements*, Rapport du groupe Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, Paris, 1994, p. 113.

Bourdin (J.), Rapport d'information, fait au nom de la commission des finances, sur l'étude relative à l'évaluation des systèmes d'information statistique sur les administrations publiques, n° 203, 30 janvier 2001.

CNE, *Une évaluation au service de l'avenir*, La Documentation française, Paris, 2000.

CNE, *L'évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*, La Documentation française, Paris, 2003

CSE, *L'évaluation en développement : rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation française, 1992 à 1998.

CSE, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation française, 1996.

DATAR, *Bilan prospectif des évaluations des contrats de Plan Etat-région (2002-2005)*, novembre 2005.

Deleau (M.), Nioche (J.-P.), Penz (P.), Poinard (R.), *Évaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisation*, Paris, La Documentation française, 1986.

DIV, *Les Débats d'Arc et Senans : Vers une stratégie d'évaluation des contrats de ville 2000-2006*. Actes, Rencontres des acteurs de la ville, Arc et Senans, 30 novembre -1 décembre 2001 organisés par la DIV, 2002.

Horaist (J.), *Partenaires pour évaluer. Organiser l'évaluation des politiques publiques locales*, Paris, Commissariat général du Plan, 1992.

Moscovici (P.), *Premier bilan du dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques – Pour une évaluation ouverte*, rapport au Commissaire au Plan, document interne, 1994.

Olles (C.), Smith (A.), Faure (A.), *Evaluation des contrats de développement en milieu rural en Rhône-Alpes*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, 1993.

Perret (J.), Marrey (J.-C.), Vicart (J.-L.) et alii., *Evaluation de la politique culturelle de la ville de Saint-Jean-de-Braye. Théâtre, musique, lecture publique, actions culturelles en direction des jeunes*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, 1993.

Plan Urbain, « Recherche et évaluation dans les politiques culturelles », Actes du séminaire, Grenoble, 13-14 juin 1989. -Grenoble : Plan urbain/ Observatoire des Politiques culturelles, 1989.

Plan Urbain, *Répertoire des évaluateurs des politiques publiques*, Paris, Ministère de l'Équipement, Plan urbain, 1990.

Ray (J.-C.), Dupuis (J.-M.), Tricart (J.-P.), *Les politiques sociales transversales : une méthodologie d'évaluation de leurs effets locaux*, Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, 1986.

Spentheuer (V.), *Voir à la source de l'évaluation de politique. Chronique du voyage menant de la Rationalisation des Choix Budgétaires à l'évaluation des politiques publiques*, rapport de recherche pour le compte du Commissariat Général du Plan, décembre 1995.

Tenzer (N.), (dir.), L'évaluation : une nécessité stratégique pour un Etat moderne, rapport au Commissaire au Plan, janvier 1995.

Viveret (P.), L'évaluation des politiques et des actions publiques, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1989.

DOCUMENTS ELECTRONIQUES – SITES INTERNET

AFIGESE : <http://www.afigese.fr/>

Commission européenne : http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm,

E2i : <http://e2i.coop/>

EDATER : <http://www.edater.fr/>

EUREVAL : <http://www.eureval.fr/>

Michael Page recrutement : <http://www.michaelpage.fr/>

Planète Publique : <http://www.planetepublique.fr/>

SFE : <http://www.sfe.asso.fr/>

SociologieS : <http://sociologies.revues.org/>

Université de Rennes 2 : <http://www.sites.univ-rennes2.fr/las/lares/>

LISTE DES ACRONYMES

AAI :	Autorité Administrative Indépendante
ACAD :	Association des Consultants en Aménagement et Développement
ACUF :	Association des Communautés Urbaines de France
ADF :	Association des Départements de France
ADSP :	Actualité et dossier en santé publique
AEA :	American Evaluation Association
AEF :	Agence Éducation emploi Formation
ADF :	Association des Départements de France
AFIGESE :	Association Finances Gestion Evaluation des Collectivités Territoriales
AFNOR :	Association Française de Normalisation
AFREA :	AFRican Evaluation Association
AFSP :	Association Française de Science Politique
AGEFOS-PME :	Association de GEstion de FORMation des Salariés de PME
AME :	Audits de Modernisation de l'Etat
ANESM :	Agence Nationale pour l'Evaluation Sociale et Médico-Sociale
ANV :	Agence de Notation des Villes
AO :	Appel d'Offre
ARADEL :	Association Rhône Alpes Développement Economique Local
ARAL :	Agence Régionale d'Aménagement de la Lorraine
ARF :	Association des Régions de France
ATR :	Administration Territoriale de la République
BCG :	Boston Consulting Group
BOAMP :	Bulletin Officiel des Annonces des Marchés Publics
BSC :	Balanced Scorecard
C3E :	Centre Européen d'Expertise en Evaluation
CA :	Conseil d'Administration
CAA :	Cour Administrative d'Appel
CAPES :	Certificat d'Aptitude au Professorat de l'Enseignement du Secondaire
CAS :	Centre d'Analyse Stratégique

CDD :	Contrat à Durée Déterminée
CDI :	Contrat à Durée Indéterminée
CEE :	Communauté Economique Européenne
CEE :	Centre d'Etude et de l'Emploi
CEOPS :	Conception d'Evaluation pour les Organisations et les Politiques publiques
CES :	Conseil Economique et Social
CESMAP :	Centre d'Etudes Supérieures du Management Public
CEREQ :	Centre d'Etudes et de Recherche sur les Qualifications
CFA :	Centres de Formation d'Apprenti
CFTC :	Confédération Française des Travailleurs Chrétiens
CGEDD :	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CGP :	Commissaire Général au Plan
CIADT :	Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire
CIME:	Comité Interministériel de l'Evaluation
CIFRE :	Conventions Industrielles de Formation par la REcherche
CFDT :	Confédération Français Démocratique du travail
CNE :	Conseil National de l'Evaluation
CNFPT :	Centre National de la Fonction Publique Territorial
CNOF :	Comité National Olympique et Sportif Français
CNRS :	Centre National de Recherche Scientifique
CRA :	Compte Rendu d'Activité
CRC :	Chambre Régionale des Comptes
CSE :	Conseil Scientifique d'Evaluation
CPER :	Contrat de Plan Etat Région
CRC :	Chambre Régionale des Comptes
CSTB :	Centre Scientifique et Technique du Bâtiment
CUCS :	Contrats Urbains de Cohésion Sociale
CURAPP :	Centre Universitaire de Recherches sur l'Action Publique et le Politique
DARES :	Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques
DATAR :	Délégation Interministérielle de l'Aménagement du Territoire et de l'Attractivité Régionale

DCE :	Direction du Contrôle et de l'Evaluation
DEA :	Diplôme d'Etudes approfondies
DESS :	Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées
DeGEval :	Deutsch Gesellschaft für Evaluation
DFCG :	Directeur Financier de Contrôle de Gestion
DGA :	Directeur Général Adjoint
DGCID :	Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement
DGCL :	Direction Générale des Collectivités Locales
DGEFP :	Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle
DGME :	Direction Générale de Modernisation de l'Etat
DGS :	Directeur Général des Services
DIACT :	Délégation Interministérielle à l'Attractivité et à la Compétitivité des Territoires
DIV :	Délégation Interministérielle à la Ville
DOCUP :	Document Unique de Programmation
DNA :	Dernières Nouvelles d'Alsace
DRECCTE :	Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
DRTEFP :	Direction Régionale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
DSQ :	Développement Social des Quartiers
DSU :	Développement Social Urbain
E2I :	Espaces Inter Initiatives
EES :	European Evaluation Society
EHESS :	Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales
ENA :	Ecole Nationale de l'Administration
ENACT :	Ecole Nationale d'Application des Cadres Territoriaux
ENS :	Ecole Normale Supérieure
ENTPE :	Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat
EPCI :	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPP :	Ecole d'Economie de Paris
ESSEC :	Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales

ETD :	Entreprise Territoire et Développement
ETS :	Entretiens Territoriaux de Strasbourg
FNDE :	Fond National de Développement de l'Evaluation
FNSP :	Fondation Nationale des Sciences Politiques
FQP :	France Qualité Publique
GESTE :	Groupe d'Etudes Sociales Techniques et Economiques
GRH :	Gestion des Ressources Humaines
HEC :	Hautes Etudes Commerciales
IAE :	Institut des Administrations des Entreprises
IEP :	Institut d'Etudes Politiques
IGPDE :	Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique
IL2E :	Institut Lorrain d'Etudes et d'Evaluation
INA-PG :	Institut National Agronomique Paris Grignon
INET :	Institut National des Etudes Territoriales
INRETS :	Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité
INSA :	Institut National des Sciences Appliquées
INSEE :	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
IRA :	Institut Régional de l'Administration
JO :	Journal Officiel
LARES :	Laboratoire de Recherche en Sciences Humaines
LGDJ :	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
LMCU :	Lille Métropole Communauté Urbaine
LOLF :	Loi Organique relative aux Lois de Finance
MEANS :	Méthodes d'Evaluation des Actions de Nature Structurelle
MEPP :	Mission d'Evaluation des Politiques Publiques
NPM :	New Public Management
NGP :	Nouvelle Gestion publique
OCDE :	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OPCA :	Organisme Paritaire Collecteur Agréé
OPCST :	Office Parlementaire des Choix Scientifiques et Techniques
OPPALE :	Observatoire des Pratiques Locales de Performance
PACA :	Provence Alpes Côte d'Azur
PAIO :	Permanences d'accueil, d'information et d'orientation

PAT :	Prisme d'Aménagement du Territoire
PLIE :	Plans Locaux pour l'Insertion par l'Economique
PO :	Programme Opérationnel
PNR :	Parcs Naturels Régionaux
PPBS :	Programm Planning Budgeting System
PRAO :	Pôle Rhône-Alpes de l'Orientalion
PRDF :	Plans Régionaux de Développement des Formations
PS :	Parti Socialiste
PSU :	Parti Socialiste Unifié
PWC :	PriceWaterhouseCoopers
RCB :	Rationalisation des Choix Budgétaires
ReNSE :	Réseau Nigérien de Suivi et d'Evaluation
RGPP :	Révision Générale des Politiques Publiques
RMI :	Revenu Minimum d'Insertion
RPR :	Rassemblement Pour la République
RSA :	Revenu de Solidarité Active
RSE :	Responsabilité Sociétale et Environnementale
SA :	Société Anonyme
SARL :	Société Anonyme à Responsabilité Limitée
SCE :	Société Canadienne de l'Evaluation
SESGAR :	Service d'Etudes du Secrétariat Général aux Affaires Régionales
SFE :	Société Française de l'Evaluation
SGAR :	Secrétariat Général aux Affaires Régionales
SRDAT :	Schéma Régional d'Aménagement du territoire
SSII :	Société de Service en Ingénierie Informatique
STAPS :	Sciences et Techniques des Activités Physiques et Sportives
SYNTEC :	SYNDicat des sociÉTés d'Études et de Conseils
SWOT :	Strengths, Weakness, Opportunities, Threats
UE :	Union Européenne

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Degré de familiarité avec l'évaluation selon le type d'acteurs	113
Figure 2 : Principal facteur de développement de l'évaluation.....	116
Figure 3 : Freins au développement de l'évaluation.....	117
Figure 4 : Raisons principales du déclenchement des évaluations. Élément le plus déclencheur (noté 1).....	118
Figure 5 : Raisons principales du déclenchement des évaluations. Élément le moins déclencheur (noté 5)	119
Figure 6 : Les thématiques évaluées par les conseils régionaux	122
Figure 7 : Date de création du service	124
Figure 8 : Positionnement du service.....	125
Figure 9 : Taille du service.....	126
Figure 10 : Domaines d'activités du service.....	128
Figure 11 : Acteurs en charge de réaliser les évaluations.....	129
Figure 12 : Principale raison de l'externalisation (notée 1).....	130
Figure 13 : Raison secondaire de l'externalisation (noté 5).....	131
Figure 14 : L'entrée des consultants dans les collectivités territoriales.....	187
Figure 15: Les réagencements du champ des cabinets internationaux de conseil.....	195
Figure 16 : Année de création des cabinets de conseil	196
Figure 17 : Implantation géographique des cabinets de conseil.....	200
Figure 18 : Principaux pôles d'intervention des cabinets	204
Figure 19 : Le marché du conseil en évaluation territoriale : prestations et type de rationalité	218
Figure 20 : Vision de l'évaluation et type d'outils proposés par les cabinets de conseil	225
Figure 21 : La stratégie d'extension du cabinet A.....	247
Figure 22 : Axes de développement du cabinet A.....	259
Figure 23 : Une codification des échanges entre gestionnaire d'évaluation et consultant	300
Figure 24: Evolution de la structure des adhérents individuels	321
Figure 25 : Evolution de la structure des adhérents institutionnels.....	323

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Procédure en 7 phases pour la Rationalisation des Choix Budgétaires.....	58
Tableau 2 : Patrick Viveret, un artisan rocardien de l'évaluation.....	66
Tableau 3 : Eric Monnier, le « pape de l'évaluation ».....	78
Tableau 4 : Les cahiers MEANS. 6 volumes dédiés à l'évaluation	89
Tableau 5 : Dossier type : Projet d'évaluation d'un programme financé dans le cadre d'un CPER	93
Tableau 6 : Utilité de l'évaluation.....	114
Tableau 7 : Nombre d'évaluations sur les trois dernières années	121
Tableau 8 : Types de formations en évaluation des agents.....	127
Tableau 9 : Composition du comité de pilotage.....	132
Tableau 10 : Composition du Conseil d'administration de l'IL2E	146
Tableau 11 : Tableau des évaluations conduites sur la période 2000-2007.....	162
Tableau 12: Préliminaires méthodologiques : Les ficelles utilisées pour traquer les agents du marché.....	175
Tableau 13 : D'un centre de recherche au secteur du conseil	181
Tableau 14 : Répartition des structures selon le type	188
Tableau 15 : Répartition des structures selon la taille	192
Tableau 16 : Ernst and Young. L'équipe « évaluation des politiques publiques ».....	194
Tableau 17 : Secteur d'activité des cabinets	202
Tableau 18: Comment l'Histoire a nourri notre histoire. Coopérative de conseil E2i.....	206
Tableau 19 : NOVA 7 Etudes et conseil, Stratégie, marketing et développement.....	211
Tableau 20 : CHORA Conseil, Conduite du changement dans les collectivités locales.....	213
Tableau 21 : Une diversification du cabinet EDATER, les formations à l'évaluation.....	216
Tableau 22 : EPICES, Evaluer les Politiques Publiques & Innover pour les Citoyens et les Espaces.....	217
Tableau 23 : Plaquette commerciale du cabinet A.....	253
Tableau 24 : Synthèse des étapes du développement du cabinet A	261
Tableau 25 : Planète Publique recrute un(e) consultant(e), spécialisé(e) en évaluation	290

Tableau 26 : Le conseil régional d’Ile de France recherche un chargé de mission évaluation	296
Tableau 27 : Déroulement d’une évaluation : pratique du conseil régional Nord-Pas-de-Calais	299
Tableau 28 : Les sociétés nationales d’évaluation dans le monde	304
Tableau 29 : Bernard Perret, parcours d’un fondateur de la SFE.....	311
Tableau 30 : Effectifs de la SFE (1999-2009).....	321
Tableau 31 : Un bilan du colloque de Strasbourg	330
Tableau 32 : Les cafés de l’évaluation du Nord-Pas-de-Calais.....	332
Tableau 33 : Charte de l’évaluation des politiques publiques et des programmes publics....	338

TABLE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES ENTRETIENS REALISES

Date	Fonction	Institution	Lieu
22 mars 2006	Ingénieur en chef	Ministère de l'équipement	Paris, La Défense
28 avril 2006	Consultante junior	Cabinet de conseil en politique d'emploi et de formation	Paris
12 mai 2006	Consultant senior	Coopérative de conseil	Paris
31 mai 2006	Consultant senior	Cabinet de conseil en évaluation en évaluation des politiques publiques	Paris
2 juin 2006	Associé en charge du secteur public	<i>Big four</i>	Paris, La Défense
6 juin 2006	Directeur associé	Cabinet de conseil en développement territorial	Paris
19 juin 2006	Consultant	Cabinet de conseil en politique sectorielle	Paris
21 juin 2006	Consultante senior	Cabinet de conseil en politique de la ville	Paris
28 juin 2006	Directeur associé	Cabinet de conseil en développement territorial	Paris
29 juin 2006	Directeur associé	Cabinet de conseil en politique publique	Paris
10 juillet 2006	Directeur	Cabinet de conseil en évaluation des politiques publiques	Paris
25 juillet 2006	Professeur Corédacteur du rapport "Deleau"	HEC / IAE de Paris	Paris
25 juillet 2006	Consultant	Cabinet de conseil en management	Paris
27 juillet 2006	Directeur de mission	<i>Big four</i>	Neuilly-sur-Seine
27 juillet 2006	Consultante	<i>Big four</i>	Neuilly-sur-Seine
27 juillet 2006	Associée en charge du secteur public	Cabinet international de conseil en management	Neuilly-sur-Seine

18 septembre 2006	Directeur	Cabinet de conseil en politiques publiques	Namur
16 octobre 2006	Directeur	Cabinet de conseil en évaluation des politiques publiques	Entretien téléphonique
19 octobre 2006	Directeur de mission	Cabinet de conseil en management	Lyon
20 octobre 2006	Directrice	Cabinet de conseil en management	Lyon
20 octobre 2006	Consultant senior	Cabinet d'audit et d'expertise comptable	Lyon
14 novembre 2006	Consultante junior	Cabinet de conseil en développement territorial	Paris
14 novembre 2006	Directeur	Cabinet de conseil en évaluation des politiques publiques	Paris
15 novembre 2006	Consultant senior	Cabinet de conseil en développement territorial	Paris
15 novembre 2006	Directeur associé	Coopérative de conseil en politique de la ville	Paris
4 décembre 2006	Consultante indépendante / Ancienne chargé de mission à l'IL2E	Indépendant	Scy-Chazelle
7 décembre 2006	Chargé de mission « évaluation »	Service d'étude du SGAR	Pont-à-Mousson
12 décembre 2006	Chargé de mission Ancien responsable de l'évaluation au CGP	Centre d'Analyse Stratégique	Paris
12 décembre 2006	Chargé de mission Ancien coresponsable de l'évaluation au CGP	Centre d'Analyse Stratégique	Paris
22 décembre 2006	Responsable de la Direction Finances Audit, Gestion et de l'évaluation	Département	Nancy
3 janvier 2007	Chargée de mission en évaluation	Conseil régional	Metz
15 janvier 2007	Responsable de l'évaluation	Conseil régional	Metz
15 janvier 2007	Vice-Président en charge de l'évaluation	Conseil régional	Metz
17 janvier 2007	Directeur associé	Cabinet de conseil en politique européenne	Strasbourg
12 février 2007	Responsable de service	Conseil régional	Metz

14 février 2007	Directeur Général Adjointe / Ancienne Directrice de l'IL2E	Département	Nancy
15 février 2007	Responsable de l'évaluation	Ville	Nancy
22 février 2007	Consultant indépendant	Cabinet de conseil en management	Paris
27 février 2007	Directeur	Cabinet de conseil en développement territorial	Agen
27 février 2007	Consultant senior	Cabinet de conseil en développement territorial	Agen
28 février 2007	Chargé de mission	SGAR	Bordeaux
29 février 2007	Chargé de mission en évaluation	Communauté urbaine	Bordeaux
26 février 2007	Chargée de mission Contrat de Plan Etat Région	Conseil régional	Bordeaux
25 avril 2007	Chargé de mission à l'inspection générale des services / Ancienne secrétaire du CSE	Région Ile de France	Paris
27 avril 2007	Chargé d'évaluation	Département	Nancy
4 juin 2007	Responsable du service Evaluation	Conseil régional	Lille
4 juin 2007	Directeur Général Adjoint en charge de la prospective, du développement durable et de l'évaluation	Conseil régional	Lille
6 juin 2007	Expert national en charge de l'évaluation	Commission européenne DG regio	Bruxelles
28 juin 2007	Responsable de services Evaluation	Communauté urbaine	Lille
27 novembre 2007	Directrice de service	Département	Lille
27 novembre 2007	Responsable du service « évaluation »	Département	Lille
30 novembre 2007	Directeur de recherche au CNRS	Université Paris Dauphine	Paris

	/ Ancien Président du Conseil Scientifique de l'Evaluation		
9 janvier 2008	Magistrate	Cour des Comptes	Paris
11 janvier 2008	Directeur	Cabinet de conseil en management public	Paris
17 janvier 2008	Consultant senior	Coopérative de conseil en politiques sociales	Lille
25 janvier 2008	Magistrat / Ancien responsable de l'évaluation dans un conseil régional	Chambre Régionale des Comptes	Entretien téléphonique
1 ^{er} février 2008	Directeur Général Adjoint en charge des finances	Département	Lille
6 février 2008	Consultant	Cabinet de conseil en management	Paris
23 avril 2008	Consultante junior	Agence de notation	Paris
29 avril 2008	Consultante senior	Cabinet de conseil en développement durable	Lille
11 Juillet 2008	Délégué général	Société Française de l'Evaluation	Strasbourg
21 Août 2008	Professeur des Universités / Président de l'Instance Régionale d'Evaluation	Université de Rennes	Entretien téléphonique
25 septembre 2008	Chargé de mission / Ancienne chargé de mission au CGP	Association des Maires de France	Paris
25 septembre 2008	Chargé de mission « évaluation des politiques publiques »	DIACT	Paris
28 octobre 2008	Ancienne directrice IL2E	Conseil régional	Entretien téléphonique
16 octobre 2009	Directrice administrative	Société Française de l'Evaluation	Paris

ANNEXE 2 : MANIFESTATIONS OBSERVEES

Manifestations de la SFE observées		
Colloques et journées d'étude		
15 novembre 2005	Évaluation et mesure de la performance	Paris
12 Décembre 2006	La fonction de l'évaluation au sein des collectivités locales	Paris
9 Novembre 2007	L'évaluation à l'échelle des territoires : actualités et développements	Paris
3 et 4 Juillet 2008	L'évaluation des politiques publiques en Europe : cultures et futurs	Strasbourg
4 novembre 2008	Quel positionnement de la SFE par rapport aux enjeux du développement de l'évaluation en France ?	Paris
11 et 12 juin 2009	20 ans d'évaluation, 10 ans de SFE et demain ? Les nouvelles frontières de l'évaluation	Marseille
16 Octobre 2009	« Suivi et évaluation : clarifier les concepts et les pratiques »	Paris
8 juin 2010	Évaluation et communication	Paris
Réunion de groupes et clubs		
5 Juillet 2007	Évaluation et Europe	Metz
13 novembre 2009	Évaluation de l'action publique en territoires	Lille
7 juin 2010	Référentiel de compétences	Paris

ANNEXE 3 : QUESTIONNAIRE D'ENQUETE



Société Française de l'Évaluation



Enquête 2007 sur l'évaluation des politiques publiques au niveau territorial

1. Nature de votre collectivité :
 - Région
 - Département
 - Communauté urbaine
 - Communauté d'agglomération
2. Votre profil :
 - Directeur Général des Services
 - Elu
 - Chargé de mission « évaluation »
 - Autres (Précisez SVP) :

Votre politique d'évaluation des politiques publiques

3. Pour vous-même, l'évaluation des politiques publiques est-elle une notion :
 - Parfaitement connue
 - Assez familière
 - Encore floue
 - Totalement inconnue
4. De votre point de vue, quel est le degré de familiarité que les autres membres de votre collectivité ont avec l'évaluation des politiques publiques ?

Degré de familiarité / Catégories d'acteurs	Très élevé	Assez élevé	Peu élevé	Pas du tout élevé
Élus				
Directeur de services				
Autres fonctionnaires territoriaux				

5. Diriez-vous que l'évaluation des politiques publiques est surtout utile pour (1 seule réponse possible) :
 - Améliorer votre décision publique
 - Favoriser le management de vos services
 - Réajuster vos politiques publiques
 - Mieux gérer le financement de vos politiques publiques
6. Votre collectivité procède t-elle à des évaluations de politiques publiques ?
 - Oui
 - Non (aller directement à la question 27)
7. Dans votre collectivité, qui décide de procéder à une évaluation de politique publique ?
 - Les élus
 - Les services
8. A quand remonte votre dernière évaluation de politiques publiques ?
 - Moins d'un 1 an
 - Entre 1 et 2 ans
 - Plus de 2 ans

1 avenue de la Porte de Montrouge - 75014 PARIS

☎ : 01-45-41-58-40

Site Internet : www.sfe.asso.fr ✉ : evaluation.sfe@wanadoo.fr

9. Quel est le nombre d'évaluation de politiques publiques qui ont été conduites depuis ces 3 dernières années ? Sur quels thèmes?

Année	Nombre	Thèmes évalués
2007		
2006		
2005		

10. Pourquoi mettez-vous en place des évaluations de politiques publiques? Merci de numéroté les éléments déclencheurs, du plus important de votre point de vue (noté 1) au moins important (noté 5) :

- Contraintes réglementaires, obligations juridiques
- Diminution des ressources budgétaires
- Complexification de l'action publique locale
- Besoin d'information sur les politiques menées
- Nécessité de rendre des comptes aux citoyens

11. Depuis ces 3 dernières années, quel est le budget global annuel alloué à la réalisation d'évaluation de politiques publiques (internes et externes)?

Année	Budget annuel global (en euros)	Part du budget global (en %)
Prévision 2008		
2007		
2006		
2005		

L'organisation de l'évaluation dans votre collectivité

12. Existe-il un service interne dédié à l'évaluation des politiques publiques dans votre collectivité ?

- Oui
- Non

13. Depuis quand ce service existe-t-il ?

- Moins de 1 an
- Entre 1 et 2 ans
- Entre 2 et 4 ans
- Plus de 5 ans

14. Quelle est sa position dans l'organigramme de votre collectivité?

- Un service rattaché à la Direction Générale des Services
- Un service évaluation par fonction
- Une activité rattachée au budget et/ou contrôle de gestion
- Une activité rattachée au service Etude
- Autres (à préciser) :

15. Ce service fait-il exclusivement de l'évaluation de politiques publiques ?
- Oui
 - Non
16. Si ce service ne fait pas exclusivement de l'évaluation des politiques publiques, quels sont ses autres domaines d'activité ?
- Contrôle de gestion et audit
 - Finances
 - Conseils et Etudes
 - Affaires juridiques
 - Autres (à préciser):
17. Quel est le nombre de personnes employées dans ce service ?
18. A l'entrée dans ce service en charge de l'évaluation dans la collectivité, ces personnes avaient-elles reçu des formations relatives à l'évaluation des politiques publiques (plusieurs réponses possibles) ?
- Formation initiale de type universitaire (Master,...)
 - Formation de type CNFPT, ENACT, INET...
 - Formation par un cabinet de conseil
 - Autres (à préciser) :
19. De manière générale, avez-vous déjà organisé des formations à l'évaluation des politiques publiques pour les membres (élus ou agents) de votre collectivité ?
- Oui
 - Non
20. Confiez-vous principalement la réalisation de l'évaluation des politiques publiques à des prestataires extérieurs ?
- Oui
 - Non
21. A quel chargé d'évaluation externe confiez-vous le plus fréquemment les travaux d'évaluation ?
- Cabinet de conseil
 - Laboratoires universitaires
 - Associations
 - Autres (à préciser) :
22. Pourquoi avez-vous recours à un prestataire extérieur ? Merci de numéroter les éléments d'externalisation, du plus important de votre point de vue (noté 1) au moins important (noté 5)
- Souci de transparence et d'objectivité
 - Manque de compétence en interne
 - Besoin d'expertise
 - Volonté d'un regard extérieur
 - Autres (à préciser) : _____

Mise en œuvre de l'évaluation des politiques publiques

23. Mettez-vous en place un comité de pilotage spécifique à chaque évaluation ?
- Oui
 - Non

24. Associez-vous les acteurs suivants de la politique dans le pilotage des évaluations ?

Implication / Acteurs de la politique évaluée	Oui, Toujours	Oui, Souvent	Oui, rarement	Non, Jamais
Commanditaires et principaux Opérateurs				
Opérateurs de mise en œuvre de la politique				
Experts de la politique				
Bénéficiaires				
Citoyens ou leurs représentants				

25. Comment sont principalement utilisées les conclusions de l'évaluation ?

- Prise de décision d'évolution ou de suppression de la politique évaluée
- Mise en place d'indicateurs de suivi
- Impulsion d'une réflexion sur l'action publique
- Utilisation comme instrument de persuasion
- Autres (à préciser) :

26. Existe-t-il un suivi de la mise en œuvre effective des recommandations ?

- Oui
- Non

Allez à la question 31

27. Quelle est la principale raison de l'absence de pratiques d'évaluation de politiques publiques dans votre collectivité ?

- Manque de compétence technique en interne
- Ressources financières insuffisantes
- Méconnaissance de l'évaluation des politiques publiques
- La volonté de ne pas évaluer
- Autres (à préciser) :

28. Envisagez-vous la mise en place de pratiques d'évaluation de politiques publiques dans votre collectivité ?

- Oui
- Non

29. Si oui, pourquoi ?

30. Comment envisageriez-vous l'intégration de l'évaluation dans votre collectivité ?
- Création d'un service « évaluation des politiques publiques »
 - Rattachement de la compétence en évaluation des politiques publiques à un service existant, Lequel :
 - Nomination d'un chargé de mission « évaluation »
 - Autres (à préciser) :

Continuez le questionnaire

Le développement de l'évaluation des politiques publiques dans votre collectivité

Quel est votre point de vue sur le développement de l'évaluation des politiques publiques dans votre collectivité ?

31. Quel est le principal frein rencontré par votre collectivité dans la mise en place d'évaluations de politiques publiques ?
- La peur du contrôle par les services administratifs
 - Le manque de moyen financier
 - La méconnaissance de l'évaluation des politiques publiques
 - La crainte des élus de votre collectivité d'être jugé
 - La crainte d'une utilisation politicienne de certains résultats
 - Autres (à préciser) :
32. Quel est le principal facteur de développement de l'évaluation des politiques publiques dans votre collectivité ?
- Le portage politique des élus
 - L'extension des principes de la LOLF au niveau local
 - La pression des électeurs quant à la nécessité de rendre des comptes
 - L'impulsion des services administratifs
 - Autres (à préciser) :
33. Pensez-vous qu'une réglementation incitant l'évaluation des politiques publiques au niveau local soit nécessaire ?
- Oui
 - Non
34. Dans le cas où une réglementation serait adoptée, quelle forme vous paraîtrait-elle la plus appropriée ?
- Une obligation réglementaire dans toutes les politiques publiques
 - Mise en place d'un conseil national d'évaluation des politiques publiques locales
 - Création d'un corps d'inspection générale des collectivités territoriales ayant des missions d'évaluation de politiques publiques
 - Mise en place dans chaque collectivité d'un service « évaluation »
 - Autres (à préciser) :
35. Avez-vous quelque chose à ajouter ?

Nous vous remercions de votre participation et vous adresserons les résultats de l'enquête.