HAL
open science

l'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification

Vincent Claude Spenlehauer

To cite this version:

Vincent Claude Spenlehauer. l'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification. Sciences de l'Homme et Société. Université Pierre Mendès-France - Grenoble II, 1998. Français. NNT : . tel-00342592

HAL Id: tel-00342592

https://theses.hal.science/tel-00342592

Submitted on 27 Nov 2008

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.

UNIVERSITE GRENOBLE II – PIERRE MENDES-FRANCE
INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE GRENOBLE

L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification

Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique de l'Université Pierre Mendès-France de Grenoble,
présentée et soutenue publiquement par :

Vincent SPENLEHAUER

le 8 décembre 1998

Directeur de thèse : François d'Arcy (Directeur)
Membres du jury : Gilles Pollet (Président)
Alain Desrosières
Pierre Grémion
Pierre Muller (Rapporteur)
Jean-Claude Thoenig (Rapporteur)

(Après soutenance et délibérations, cette thèse a obtenu les félicitations du jury à l'unanimité)

Cette thèse a été réalisée au sein du laboratoire RIVES
de l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat.
2, rue Maurice Audin, 69518 Vaulx en Velin cedex.

I keep six honest serving men.
They taught me all I Knew :
Their names are What and Why and When
And How and Where and Who.

R. *Kipling*

Remerciements

Si pour le poète « la Solitude seule est la source des inspirations » (Vigny), il n'en va pas de même pour le chercheur en sciences sociales. Aussi c'est pour moi un plaisir autant qu'un devoir de remercier tous ceux qui m'ont aidé à mener à bien ce travail.

Je voudrais d'abord exprimer toute ma gratitude aux nombreuses personnes qui se sont prêtées de bonne grâce aux entretiens approfondis requis par ma méthode d'enquête. En particulier, André Bruston, Bernard Cazes, Alain Desrosières, Paul Dubois, Pierre Grémion, Jean-Pierre Nioche et Jean-Claude Thoenig n'ont jamais compté leur temps pour me guider dans mon exploration des arcanes de l'intelligence étatique. Merci aussi à eux pour les perspectives qu'ils m'ont ouvertes sur les divers sujets abordés dans ma thèse.

Mes remerciements vont également à François d'Arcy, mon directeur de thèse, à Pierre Muller, mon co-directeur officieux de thèse, à Didier Renard, mon ancien directeur de thèse, et Gilles Pollet, mon « mentor lyonnais », pour leur aide éclairée, leurs précieux conseils et l'intérêt motivant qu'ils ont porté à ce travail tout au long de sa réalisation.

Pour l'ingénieur des travaux publics que je suis, la rédaction de la thèse ne s'est pas faite sans peine. Anaïk Purenne, Nadège Bouquin, Jean Spenlehauer et Didier Chabanet, qui ont corrigé les premières versions du texte, en savent quelque chose. Je leur dois une fière chandelle.

Je remercie enfin mes collègues de l'axe 3 du laboratoire RIVES, et en particulier Xavier Piechaczyk, Florence Dejoux et Chantal Salson, pour leur soutien moral et logistique.

Remercier l'ensemble institutionnel auquel j'appartiens sonne bizarrement à mon oreille sociologique. Que soient en tout cas remerciées les personnes qui rendent ou ont rendu possible la fabrication d'une thèse de science politique dans une des écoles d'ingénieurs du ministère de l'Equipement.

Résumé

Cette thèse retrace l'histoire du thème de l'évaluation des politiques publiques au sein de l'Etat central français. La période étudiée s'étend de 1946 à nos jours. L'objectif du travail est d'apporter des éléments de compréhension et d'explication à l'échec de la politique nationale de développement de l'évaluation lancée officiellement en 1990 à l'initiative du Premier Ministre Michel Rocard. Ce travail énonce et valide l'hypothèse descriptive suivante. 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 français. Le caractère aujourd'hui globalement négatif que prennent ces entreprises centrales de mythification est à l'origine de l'échec de la politique nationale d'évaluation évoquée ci-dessus. Cette thèse fonde finalement l'hypothèse interprétative suivante. En matière de technologies françaises de rationalisation de la conduite des affaires publiques, l'influence américaine a été grande dès la fin de la seconde guerre mondiale. Cependant, cette spécificité politico-administrative française que constitue l'existence des grands corps de l'Etat a opéré un filtrage de plus en plus fin des techno-sciences gouvernementales américaines, au point qu'aujourd'hui les sciences sociales françaises contribuent peu à l'évolution des cadres rationnels de l'action publique.

Table des Matières

Chapitre zéro Introduction ***13***

1. Les raisons et les significations de l'échec de la politique nationale d'évaluation 13

2. Du faible pragmatisme de l'évaluation à l'importance " génétique " de la planification 15

3. Eléments de méthodologie et de méthode 22

4. Mouvement général de la thèse 26

Chapitre un la prise en compte des politiques gouvernementales et de leurs conséquences dans la planification des années 1960 ***29***

1. L'affirmation du Commissariat Général du Plan comme acteur collectif 29

a. Rappel historique sur les débuts de la planification 29

b. Discussion sur le statut d'espace social sans âme généralement attribué au Commissariat Général du Plan 32

c. Une capacité d'auto-fonctionnalisation gouvernementale au Commissariat Général du Plan 34

d. La « politique des revenus », un exemple d'action hors-Plan du Commissariat Général du Plan 37

e. Le « groupe 1985 », tentative de dégagement du carcan de l'expertise macro-économique du SEEF et de l'INSEE 38

2. Mutations intellectuelles au Commissariat Général du Plan 40

a. Claude Gruson : la science macro-économique keynésienne érigée en morale transcendantale pour la politique économique française 41

b. Pierre Massé : composer avec le politique 45

c. Passage d'une planification macro-économique nationale à une planification des politiques publiques prenant modèle sur la Caisse des Dépôts et Consignations 50

d. Des planificateurs des politiques publiques soucieux de lier l'efficacité des actions publiques à leur légitimité 55

e. La prospective et la modélisation macro-économétrique 58

f. La prospective, première brèche dans le monopole intellectuel de la science économique 61

3. Difficile rencontre entre planification et sciences sociales françaises 65

a. Des hommes d'études réticents par rapport à une approche pragmatique des politiques publiques 67

b. Une exception : Pierre Bourdieu et les réformateurs sociaux de l'INSEE 70

Chapitre deux La technologie évaluative américaine et ses tentatives d'importation en France 83

1. Introduction 83

2. Bernard Cazes, importateur du modèle américain 85

a. Itinéraire 85

b. Première prise de contact directe avec la recherche américaine 89

3. Les idées et pratiques américaines de rationalisation de l'action publique 94

a. Les limites institutionnelles du PPBS 94

b. L'idée des indicateurs sociaux 95

c. Débats sur l'institutionnalisation des indicateurs sociaux 98

d. Le rapport « *toward a social report* » 99

e. Avortement et rebondissements du projet d'institutionnalisation des indicateurs sociaux 104

f. L'émergence d'un compromis entre scientisme et servitude 107

g. L'évaluation : la fin des grands systèmes d'expertise 108

4. Le débat français sur les indicateurs sociaux et son ouverture sur l'évaluation des politiques publiques 111

a. Les contraintes et les opportunités liées à l'importation en France de la controverse américaine sur les indicateurs sociaux 112

b. Un événement-clé : le séminaire « indicateurs sociaux » animé par Jacques Delors à l'Ecole Nationale d'Administration 118

5. Les « grands » sociologues français et l'idée d'un système de comptes sociaux 124
a. L'importance de Claude Gruson, emblématique d'une planification tendancieusement totalitaire 124
b. Le cas « Michel Crozier » 131
c. Le cas « Raymond Boudon » 132
d. Conclusion sur la désaffection des sociologues par rapport à la perspective d'une comptabilité sociale en indicateurs 137

6. Mai 68 casse en deux l'*issue network* des indicateurs sociaux 138
a. Les gauchistes du SAS et le « divorce » entre Bernard Cazes et Jacques Delors. 138
b. Jacques Delors et les vertus évaluatives attachables aux indicateurs sociaux 141

7. Le premier programme de développement de l'évaluation des politiques publiques en France 144
a. Le tremplin des « groupes d'études prospectives » du Commissariat Général du Plan 146
b. Un projet d'institutionnalisation de l'évaluation 147
c. Le « centre d'analyse et de prévision » du ministère des Affaires étrangères : abrupte tombée de rideau pour Bernard Cazes 155

Chapitre trois Un projet avorté d'évaluation des politiques publiques à l'INSEE 157

1. Introduction 157

2. Métamorphose de la question sociale à l'INSEE dans les années 1960 159
a. Remises en cause de la subordination du social à l'économique 159
b. Une nouvelle approche de la question sociale à l'INSEE : le colloque de Paris de 1967 161
c. Les implications institutionnelles du colloque de Paris pour l'INSEE 165

3. Le *modus vivendi* à l'INSEE entre comptables nationaux, statisticiens neutralistes et réformateurs institutionnels 169
a. Premier ébranlement du *modus vivendi* : la question de l'usage gouvernemental des statistiques sociales 169
b. Second ébranlement du *modus vivendi* : la demande du CGP en statistiques sociales 176

4. L'évaluation des politiques publiques pour la première et la dernière fois à l'INSEE 181
a. Le groupe « statistiques sociales » de l'INSEE 181
b. Le projet évaluatif contenu dans le n°14c des collections de l'INSEE d'avril 1972 184
c. Le n°14c : lettre morte ou presque 188

5. Les administrateurs de l'INSEE, au delà de la neutralité de leur administration 193
a. En disgrâce gouvernementale, le CGP ne peut plus pousser l'INSEE à l'évaluation 193
b. La réforme de la politique nationale du logement, rendez-vous évaluatif manqué du couple CGP-INSEE 195
c. élitement de la planification et balkanisation dérégulée de l'expertise 199

Chapitre quatre De la RCB à l'évaluation des politiques publiques 203

1. Introduction 203

2. Déclin du keynésiannisme au ministère des Finances 205
a. Historique de l'institutionnalisation de l'expertise économique aux Finances 205
b. Partage de la ligne du temps entre le SEEF et l'INSEE, reprise en main du SEEF 208
c. La direction de la Prévision tirée vers la micro-économie publique 211
d. Alliance entre Direction de la Prévision et Direction du Budget 214
e. La décision d'importer le PPBS en France 217

3. Conception et mise en oeuvre de la RCB 219
a. La RCB : un moyen pour le ministère des Finances de combler ses retards 219
b. Le montage à grand frais d'une pseudo-corporation pluri-ministérielle rcbiste 223
c. Mai 68, un tournant contextuel peu favorable à la RCB 226
d. Des problèmes de pilotage de la RCB entre la Direction de la Prévision et la Direction du Budget 227
e. Nouvel accord DP-DB pour contrôler le dispositif RCB 230

f. La création de deux instances de gestion et d'unification du mouvement RCB 232
g. De la rationalité en abondance, mais pas systématique 238

4. Décomposition du système RCB 241
a. Opposition entre rationalisme ex ante de la SDRCB et appréciation ex post des décisions publiques de la DB 241
b. La DB se désolidarise stratégiquement de la SDRCB 243
c. Le management public et la sociologie des organisations discréditent les techniques traditionnelles de la RCB 245
d. 1974, le déclin inexorable de la RCB 248
e. Pragmatisme *ex post* et pragmatisme décisionnel 253
f. La politique institutionnelle de l'INSEE visant à récupérer le réseau pluriministériel RCB 255
g. L'idée d'évaluation *ex post* pour les derniers rcbistes : un mode de relégitimation et un « effet de nostalgie » 258

5. Mort de la RCB et naissance de l'évaluation des politiques publiques 261
a. La tentative de la Direction de la Prévision de remplacer la RCB par l'évaluation des politiques publiques 261
b. Le colloque « Où va la gestion publique ? », un tournant 263
c. Derniers entêtements rcbistes 267
d. De guerre lasse, l'évaluation des politiques publiques 270
e. Le premier colloque sur l'évaluation des politiques publiques en décembre 1983. 276
f. La DP quitte définitivement la scène 283

Chapitre cinq L'institutionnalisation de l'évaluation (épilogue) 291

1. Introduction 291

2. Le thème de l'évaluation hors d'une ambition planificatrice délégitimée 291
a. L'association « Services Publics » et l'évaluation 292
b. Le Club Cambon pour une Cour des Comptes évaluative 293
c. Une conception souple et décentralisée du développement de l'évaluation dans l'administration française 295

3. L'évaluation redevient une affaire d'élite administrative 299
a. Patrick Viveret : de l'autogestion libertaire à l'Etat de droit en action 299
b. La fabrication du rapport Viveret au Commissariat Général du Plan 302
c. Le rapport Viveret ou la fin des illusions anti-technocratiques 307

4. Transformer l'essai en décret d'institutionnalisation 310
a. Le Commissariat Général du Plan face à l'adversité corporatiste 310
b. Rupture prévisible des digues 313
c. Une dernière joute avec la DP et le décret est prêt 315

5. La mise en oeuvre du décret du 22 janvier 1990 318
a. Une pérennisation en demi-teinte du dispositif 318
b. La formation du Conseil scientifique de l'évaluation 319
c. L' inauguration du CSE par le Président de la République 322

6. Quelques raisons circonstancielles d'une déshérence 323

Conclusion 327

Liste des personnes interrogées 337

Bibliographie 343

1. Ouvrages 343

2. Articles de revue ou d'ouvrages 347

3. Thèses et mémoire de DEA 352

4. Rapports 352

5. Littérature dite grise 353

Liste des sigles 355

Chapitre zéro

Introduction

1. Les raisons et les significations de l'échec de la politique nationale d'évaluation

"*Evaluer les politiques publiques consiste à mesurer les effets qu'elles engendrent et à chercher si les moyens juridiques, administratifs et financiers mis en oeuvre produisent les effets qu'on en attend.*" Telle est la définition donnée par le texte du décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques signé par le Président de la République François Mitterrand, et contresigné par le Premier Ministre Michel Rocard, le ministre de l'Economie et des Finances Pierre Bérégovoy, le ministre de la Fonction Publique et des réformes administratives Michel Durafour, le ministre de l'Intérieur Pierre Joxe, le ministre du Budget Michel Charasse, et le secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre chargé du Plan, Lionel Stoléru.
Ce décret constitue l'acte de naissance en France de la première politique publique nationale de développement de la pratique de l'évaluation des politiques publiques. Celle-ci est présentée comme se situant au coeur d'une double modernisation, républicaine et libérale, de l'art de gouverner la France. D'une part, l'évaluation " *répond en effet à une exigence de la démocratie en ce qu'elle permet de donner aux citoyens des informations et des appréciations objectives qui leur permettent de mieux fonder leur jugement sur la marche des services publics* ". D'autre part, " *elle constitue aussi un élément de modernisation de l'Etat, car une meilleure connaissance de l'efficacité réelle de l'action de l'administration exerce sur cette dernière une pression analogue à celle que le marché fait peser sur les entreprises* ".
La politique décrétée en 1990 ne cherche pas uniquement à produire un effet d'annonce, pas plus qu'elle ne se fonde seulement sur l'énonciation d'un voeu pieux. Elle affiche certes clairement une forme de messianisme quant à l'institutionnalisation de la pratique évaluative : " [...] *le Gouvernement* [...] *souhaite que la politique d'évaluation puisse s'étendre aux autres instances ayant à concevoir ou mettre en oeuvre les politiques publiques, qu'il s'agisse du Parlement ou des collectivités locales* ". Mais elle porte également création d'une procédure et d'un dispositif interministériels d'évaluation articulés autour d'un Comité interministériel d'évaluation (CIME) qui suscite, enregistre et arrête les projets d'évaluation à réaliser ; d'un Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE) doté de plusieurs millions de francs et par rapport auquel le Conseil économique et social dispose d'un droit de tirage conséquent ; et d'un Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) qui veille à la qualité méthodologique et déontologique des évaluations conduites, et promeut cette pratique dans l'administration d'Etat voire dans l'ensemble du système politique et administratif français. En stipulant dans le décret que les "*opérateurs publics ou privés chargés de l'évaluation [...] peuvent être retenus à l'intérieur d'une gamme très large : corps d'inspection, services d'études et de recherche des ministères, universités, cabinets d'audits, etc.*", les concepteurs de la politique nationale d'évaluation affichent également leur volonté d'établir une régulation technique et scientifique de l'activité évaluative.
Aujourd'hui, la cause semble entendue : cette politique publique a essuyé un échec. Les symptômes de cette faillite sont en effet manifestes. Le dispositif interministériel n'a produit qu'une douzaine d'évaluations, le CIME ne s'est pas réuni depuis plusieurs années, le

renouvellement des membres du CSE ne s'effectue plus, etc. Le Parlement ne s'est pas équipé en procédures ou dispositifs d'évaluation.[1] Quant aux collectivités locales, si un petit nombre de Conseils Régionaux ont institutionnalisé la pratique de l'évaluation en leur sein, le bilan reste maigre.[2] Si l'on examine la partie immergée de l'iceberg gouvernemental, c'est-à-dire l'administration d'Etat, la situation de la pratique évaluative n'a guère évolué, cette pratique ne s'y étant pas " *banalisée* ".[3] Hormis quelques changements de l'étiquette apposée sur les rapports produits, les pratiques d'expertise des inspections, des services d'études ou de financement de la recherche sont restées sensiblement les mêmes dans leur ampleur et leurs modalités.

A l'orientation résolument évaluative de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES, créée en 1993) du ministère du Travail répond le démantèlement en 1997 de la Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) du ministère de l'Education nationale, sur demande expresse du ministre. Il est vraisemblable que l'actuelle "judiciarisation" des affaires publiques ait donné le coup de grâce aux projets de professionnalisation évaluative nourris par quelques magistrats de la Cour des Comptes, inspecteurs des Finances, ou maîtres de requêtes au Conseil d'Etat à l'égard de leurs institutions respectives. En effet, cette judiciarisation, de par le volume de travail qu'elle implique et le potentiel de légitimation institutionnelle qu'elle comporte, détourne de l'évaluation ces trois grands corps d'Etat globalement réticents du fait de leur fidélité à d'ancestrales traditions. Par ailleurs, si nombre de discours incantatoires d'origine centrale sur la pratique évaluative sont parvenus aux oreilles des agents de la plupart des services déconcentrés de l'Etat, les moyens (quels qu'ils soient) n'ont pas suivi, empêchant les passages à l'acte. Faute d'un volume de commandes suffisant, aucun marché de l'évaluation des politiques publiques ne s'est développé et, malgré quelques initiatives éparses et de plus en plus rares, on n'a pas assisté à l'avènement d'une profession de l'évaluation dans les universités, les laboratoires du CNRS ou les cabinets privés de conseil.

Finalement, aucun des deux objectifs globaux de la politique nationale d'évaluation n'a été atteint. D'une part, cette politique n'a guère fait progresser chez les électeurs et les élus un débat objectivant le rôle et la fonction des politiques publiques dans la vie de la cité (*polity*). D'autre part, elle n'a guère fait progresser le " pragmatisme public ", ou en d'autres termes, le souci des décideurs publics à l'égard des conséquences des actions qu'ils investissent de leur autorité.

L'objectif général du présent travail est d'éclairer les raisons de cet échec et sa signification politico-administrative, et non de continuer à le décrire. En cela la brève description effectuée ci-dessus tient lieu de postulat empirique. Elle passe délibérément sous silence un ensemble de discours allant de " l'échec évaluatif comme preuve supplémentaire de l'incompétence étatique " à " *la difficile mais réelle montée en puissance de l'évaluation des politiques publiques* ".[4] La teneur de ces discours tient davantage aux circonstances de leur énonciation et à l'itinéraire socio-positionnel et socio-situationnel spécifique de leurs auteurs qu'à un effort d'analyse distanciée du phénomène évaluatif en France.

---

[1] En raison du désintérêt global des parlementaires à son endroit, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), créé en 1983, a vu sa dotation budgétaire baisser d'un tiers en 1994. Sur l'OPECST, on pourra se référer à Gorgeault (V.), *Le Parlement français et l'évaluation des politiques publiques (1981-1989)*, mémoire pour le DEA d'études politiques de l'IEP de Paris, septembre 1989.

[2] C'est ce qui ressort de la recherche menée actuellement par Philippe Warin, Henri Comte et nous-même sur l'évaluation dans les régions françaises (recherche pour le compte de l'Agence Rhône-Alpes des sciences de l'homme et de la société dans le cadre de son appel d'offres de 1996).

[3] Commentaire de Jean-Claude Thoenig, " Que peut-on apprendre s'agissant de la France, de la rencontre franco-britannique ? ", *in* CSE, 1998, *L'évaluation en développement 1997*, Paris, La Documentation Française, pp. 47-50.

[4] Cf. *Lettre du Management Public (PMP)*, n°12, novembre-décembre 1997, p. 1.

Comprendre l'échec de la politique nationale de développement de la pratique de l'évaluation des politiques publiques c'est, pour nous, contribuer d'une manière particulière à l'analyse des politiques publiques. L'évaluation des politiques publiques est ici considérée moins comme l'objet d'une politique publique que comme un projet technologique visant à organiser, sur un plan institutionnel et méthodologique, un système d'articulation d'un savoir (l'expertise en politiques publiques dont les analystes des politiques publiques ressortissent) et d'un pouvoir (les autorités publiques nationales). Il s'agit donc de chercher à savoir pourquoi les porteurs sociaux d'un tel projet ne sont pas parvenus à imposer durablement ce mode particulier d'expertise en tant que légitime raison pratique de la gouvernementalité.

2. Du faible pragmatisme de l'évaluation à l'importance " génétique " de la planification

Avant de problématiser l'interrogation précédente, il convient d'expliquer pourquoi nous la posons au sommet de l'édifice de la thèse. En effet, lorsque nous nous sommes inscrit en doctorat en décembre 1992, la faillite de la politique nationale d'évaluation était loin d'avoir le caractère d'évidence qu'elle a aujourd'hui. Une première explication réside dans le fait que l'essentiel du propos de la thèse découle de recherches menées à partir de l'été 1995. A cette époque-ci, la fièvre de l'évaluation en France était déjà largement retombée, ce qui laissait entrevoir sans détour l'indigence dans laquelle la pratique de l'évaluation n'avait guère cessé de demeurer. Toutefois, la question au centre de la thèse a commencé à germer à la fin de l'année 1993. En tant que membre d'un laboratoire de recherche spécialisé en évaluation des politiques publiques (CEOPS-ENTPE), dirigé par une personnalité siégeant au Conseil scientifique de l'Evaluation, et situé dans un ministère de l'Equipement réputé pour son modernisme gestionnaire, nous pouvions clairement pressentir dès 1992 la faillite de la politique nationale en question. Cependant, il est vrai que l'organisation de multiples séminaires, colloques, stages de formation, publications communes, etc., consacrés à l'évaluation jetait un voile pudique sur la réalité de sa pratique. Elle dissuadait les prosélytes de l'évaluation (dont nous faisions partie) d'envisager l'existence d'un hiatus entre, d'un côté, le champ national[5] de controverses sur le thème de l'évaluation des politiques publiques - champ dans lequel les concepteurs de la politique d'évaluation ont puisé leurs conceptions de l'évaluation -, et de l'autre, le champ de la pratique évaluative.
Faire l'hypothèse de l'existence d'un tel hiatus et de l'idée travailler à la recherche de ses origines nous est venue à l'esprit à la fin de l'année 1993, grâce en particulier aux discussions que nous avions alors avec Pierre Muller. Directeur de la collection " Logiques Politiques " des éditions L'Harmattan, ce dernier nous a passé commande d'un ouvrage[6] portant sur la sociologie de la pratique (réelle) de l'évaluation des politiques publiques, sur la base empirique de notre mémoire de DEA.[7] Le passage de l'étude du rôle des techniques d'évaluation dans les processus d'évaluation à l'étude sociologique de ces mêmes processus

---

[5] Ainsi que nous le mentionnions plus haut, des champs régionaux de controverses évaluatives se sont constitués au début des années 1990, mais ils ont fait plus qu'écho au champ national, au sens ils en ont reproduit le caractère éthéré et peu pragmatique ; si bien que l'on peut étudier le champ national de controverse évaluative sans se soucier de ses avatars infra-nationaux. Cf. sur ce point Spenlehauer (V.), " Quel développement, quelle professionnalisation de l'évaluation ? ", *Pouvoirs Locaux*, n°38, III, septembre 1998, pp.46-52.

[6] Spenlehauer (V.), 1995, *Evaluation de politique. Usages sociaux*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques Politiques.

[7] Spenlehauer (V.), *Des outils et des hommes. Les usages sociaux et politiques des outils formalisés d'évaluation des politiques publiques*, mémoire de DEA de l'IEP de Grenoble, septembre 1992.

nous a obligé à nous lancer dans une analyse historiographique de la controverse évaluative française, dans l'espoir de trouver de précieux éléments méthodologiques de sociologie de la pratique évaluative. De ce point de vue méthodologique, notre quête a été vaine[8]. Il en est allé tout autrement du point de vue de notre réflexion problématique.

Qu'avons-nous en effet observé en nous faisant historiographe de l'évaluation des politiques publiques en France ? L'historiographe a constaté dans un premier temps que l'observation des pratiques d'évaluation n'occupait qu'une place extrêmement marginale dans la littérature évaluative. Le centre de gravité problématique de l'ensemble de cette littérature semble se situer assez clairement à mi-chemin entre une interrogation macro-fonctionnaliste a-empirique sur les conditions d'un possible développement global de l'évaluation en France et une série de questions-réponses opérationnelles sur les manières de développer l'évaluation (par décret, par le *design* institutionnel, par des actions pédagogiques, par la création d'un corps d'évaluateurs, ...)[9]. Par ailleurs, à la lecture des écrits d'origine exclusivement administrative consacrés à l'évaluation, le centre de gravité se déplace sensiblement vers ce dernier pôle de définition de l'évaluation des politiques publiques, ce qui n'a rien d'étonnant.

Dans un second temps l'historiographe s'est concentré sur les rares écrits évaluatifs existants ayant trait à des cas concrets d'évaluation.[10] Cette littérature peut être décomposée en trois catégories. La première d'entre elles regroupe les écrits par lesquels des chercheurs ou hommes d'études affichent une expertise dans tel ou tel domaine de l'action publique ; ils ont évalué ou peuvent évaluer telle ou telle politique publique.[11] Sous-tendue par une volonté d'auto-légitimation, cette catégorie littéraire ne comporte aucune information sur la substance sociologique et politologique des processus concrets d'évaluation. Elle se caractérise implicitement par une confusion entre analyse et évaluation des politiques publiques, et tient donc pour négligeable le fait que l'analyse relève de la sphère scientifique et que l'évaluation quant à elle renvoie au problème de l'interaction entre sphère scientifique

---

[8] Dès lors, nous avons dû nous reporter sur d'autres sources méthodologiques : sociologie générale, analyse des politiques publiques, et aussi littérature américaine sur la *program evaluation*, notamment Palumbo (D.J.) (Ed.), 1987, *The politics of program evaluation*, Beverly Hills, Sage Publications. En juillet 1991, à un colloque de l'Institut international des sciences administratives à Copenhague, nous avons rencontré Dennis Palumbo. Nous intervenions à la même table ronde. Dans le débat qui a suivi les interventions, nous nous sommes peu à peu " coalisés " contre un autre intervenant, Ray Rist, alors l'évaluateur en second du *General Accounting Office* américain, qui, en conformité avec " l'ethos collectif " de son institution, défendait haut et fort un modèle d'évaluation à la hussarde, mêlant notamment évaluation et contrôle administrativo-financier. A la levée de la séance, Palumbo s'empresse de venir bavarder avec nous, son fortuit allié. Après quelques minutes de discussions, Palumbo, qui commençait à cerner qui nous étions, nous déclare : " *You may practice evaluation in order to strengthen your argumentation* ", autrement dit " Vous devriez faire de l'évaluation, cela renforcerait votre argumentation ". C'est plus de deux années plus tard que nous avons vraiment compris ce qu'il voulait dire. Ce n'était pourtant guère compliqué, mais nous étions alors mentalement inapte à recevoir ce genre de conseils. Aux Etats-Unis, la plupart de ceux qui ont voix au chapitre en matière d'évaluation des politiques publiques ont une expérience de l'évaluation ou de l'étude de la pratique évaluative. C'est la norme sociale dominante dans le champ. En France, c'est tout le contraire, les protagonistes de la controverse évaluative n'ont en général aucune expérience évaluative.

[9] On a donc affaire à deux types d'activité de chercheur, deux types distincts mais aussi assez proches : le pronostic scientifique et la prescription d'expert au sujet du développement de l'évaluation de politique en France.

[10] Cette analyse a été effectuée en 1994 et n'a pas été réactualisée. Cela ne nous a pas semblé nécessaire compte tenu du fait que l'engouement pour l'évaluation avait déjà suffisamment fléchi pour exclure toute relance de la politique nationale de l'évaluation sur des bases plus pragmatiques. On notera néanmoins la publication par le Commissariat Général du Plan du rapport Lascoumes (P.), Setbon (M.), *L'évaluation pluraliste des politiques publiques*, janvier 1996, dont nous partageons largement les points de vue. Voir également Fontaine (J.), " Evaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles ", *Politix*, n°36, 1996-4, pp. 51-72.

[11] Illustrations bibliographiques possibles : Le Pen (C.), "Une évaluation du coût des politiques de création d'emplois publics", *Politiques et Management Public*, vol. n°1, 1983 ; Terny (G.), "Un essai d'évaluation de quelques effets économiques des politiques sociales", *Politiques et Management Public*, vol. n°3, 1983.

et sphère politico-administrative. Une seconde catégorie de travaux traitant de la pratique de l'évaluation rassemble des textes dans lesquels les auteurs exposent leur savoir et savoir-faire en matière de pratique évaluative, en marquant clairement la différence entre analyse et évaluation.[12] Bien que fournissant des informations socio-politiques sur des cas concrets d'évaluation, cette catégorie littéraire est pauvre en éléments d'analyse sociologique et politologique de ces mêmes cas, les auteurs qui l'incarnent souhaitant par-dessus tout se poser en tant qu'évaluateurs " positifs " en puissance. On trouve enfin une troisième catégorie regroupant un nombre extrêmement limité d'écrits qui rompent avec l'euphorie de type " découverte de l'oeuf de Colomb " du reste de la littérature évaluative, et proposent d'intéressantes analyses de ce qui se joue dans les processus réels d'évaluation.[13]

Au cours de notre exercice historiographique, il nous est donc apparu que la littérature évaluative présentait la pratique de l'évaluation comme un livre à écrire et non comme un livre déjà partiellement écrit, qu'il aurait par conséquent été utile de lire - muni d'une grille d'analyse sociologique et politologique - avant d'en poursuivre la rédaction.

Dans un troisième et dernier temps, nous nous sommes demandé (toujours en 1993-94) si la grande indifférence dans laquelle la controverse évaluative nationale tenait la pratique même de l'évaluation était synonyme de méconnaissance de cette pratique.[14] Répondre à cette question revient à valider ou invalider le paradoxe suivant : la logique de renforcement du " pragmatisme public " dans laquelle s'inscrit la politique nationale de développement de la pratique évaluative n'est pas pragmatique, si l'on entend par ce terme qu'elle se serait caractérisée par une non-prise en considération des conditions sociales, politiques et administratives de sa mise en oeuvre. C'est précisément ce manque de pragmatisme qui aurait obéré sa faisabilité et expliquerait son échec. Pour répondre à cette question, notre démarche a été d'abord de faire la sociologie compréhensive (au sens wéberien du terme) de quelques processus réels d'évaluation[15], puis d'étudier si les théories de la pratique de l'évaluation qui se dégagent de sa controverse forment des modèles pertinents de la pratique de l'évaluation et de ses enjeux politico-administratifs.

D'après la recherche menée en vue de la rédaction de notre livre, la réponse est oui. Indifférence signifierait souvent méconnaissance. Pour résumer, dans la controverse évaluative, deux théories d'action distinctes mais non-exclusives l'une de l'autre s'étaient esquissées.

La première de ces théories est scientiste : c'est de sa scientificité que la pratique de l'évaluation tire l'essentiel de son influence sur les politiques publiques et, plus généralement, sur les modalités et le contenu du débat public. Selon une logique de démonstration par l'absurde, deux conditions fondamentales doivent être remplies pour que cette théorie soit opérante. Premièrement, il faudrait une révolution des pouvoirs publics en

---

[12] Illustration possible : Milet (H.), "Contribution de l'évaluation aux ajustements institutionnels dans le cadre des programmes de développement social des quartiers (DSQ)", *Actes du séminaire "évaluation et décision" de septembre 1990*, Plan Urbain/CEOPS, 1991 ; Simos (J.), 1990, *Evaluer l'impact sur l'environnement : une approche originale par l'analyse multicritère et la négociation*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes. ; voire même Barouch, (G.), "Ecologie et action publique", *Politiques et Management Public*, vol.6, n°4, déc. 1988, pp. 118-32) qui décrit l'impossible compréhension entre acteurs dans le cadre des incendies de forêt en Corse. G. Barouch conclut qu'une démarche d'audit évaluatif de type pluraliste est néanmoins possible.

[13] On lira avec intérêt Duran (P.), "L'environnement, une affaire d'Etat ? Le Parc National des Pyrénées Occidentales ou les difficultés de la négociation institutionnalisée", *Annuaire des collectivités locales*, Librairies Techniques, 1993, pp. 5-32, et la montée en généralité critique qui s'ensuit de la part du même auteur : Duran (P.), "Les ambiguïtés politiques de l'évaluation", revue *Pouvoirs*, n°67, 1993, pp. 137-49.

[14] Après tout, une controverse donnée n'exprime pas la totalité des connaissances de ses acteurs.

[15] Notre approche n'était pas monographique *stricto sensu* dans la mesure où il s'agissait de faire plusieurs monographies au moyen d'un même protocole d'enquête et d'une même problématique, ce qui permettait la comparaison des différents cas étudiés.

France : ceux-ci devraient consensuellement accepter de s'en remettre aux sciences sociales empiriques. De telles révolutions ou débuts de révolution ont existé[16], mais aujourd'hui la configuration politico-administrative nationale est loin d'être propice. Deuxièmement, il faudrait une révolution fusionnelle des sciences sociales. Un évaluateur peut prouver scientifiquement que telle politique publique produit tel type d'effets, mais il y aura toujours un autre scientifique qui établira scientifiquement, sans nécessairement contester le sérieux de son collègue, que cette même politique produit d'autres effets. L'acte d'agencement de ces deux évaluations, le fait d'en rejeter une pour garder l'autre ou d'en commander une troisième, ne relève pas uniquement de la sphère scientifique. En définitive, c'est parce qu'elle repose sur trois négations du réel que cette théorie d'action est vouée à l'échec pratique : elle nie la polyarchie de la décision politico-administrative, la différenciation des sciences sociales, ainsi que la complexité de l'interpénétration du politique et du scientifique dans l'acte d'expertise en politiques publiques. Or, l'observation de la pratique de l'évaluation atteste qu'elle est fortement conditionnée par ces trois phénomènes. Ainsi, ne s'appuyant sur aucune stratégie pour extirper l'évaluation de ce conditionnement, la théorie d'action décrite succinctement ci-dessus ne peut être autre chose qu'une utopie faiblement mobilisatrice (à l'heure actuelle tout au moins).

La deuxième théorie d'action de l'évaluation apparaît nettement moins utopique que la première. Déjà elle écarte ou remet à plus tard l'idée d'une réforme du débat public par l'évaluation des politiques publiques. D'une part, l'efficace de l'évaluation des politiques publiques ne porte ici que sur les politiques publiques. D'autre part, cette théorie conditionne la capacité réformatrice de l'évaluation à l'organisation systématique de processus d'apprentissage collectif dans les systèmes d'action des politiques évaluées. Ces processus seraient nourris par les interactions entre auteurs scientifiques d'évaluations et décideurs politico-administratifs en charge de la commandite d'évaluation. Ainsi, sur le principe, cette théorie se distingue fortement de la première parce que, précisément, plutôt que de nier les trois réalités sus-mentionnées, elle les place au coeur du problème de l'usage politico-administratif de l'évaluation. Lorsque l'on examine non plus le principe mais le mode d'organisation de l'apprentissage collectif sur lequel s'appuie cette seconde théorie d'action, on s'aperçoit qu'elle est moins éloignée qu'on ne le pense *a priori* de la première.

Le procédé sur lequel cette seconde théorie d'action repose consiste à créer, pour chaque politique à évaluer, une " instance pluraliste d'évaluation ", c'est-à-dire un petit groupe de personnes, généralement haut placées dans la hiérarchie politico-administrative, se réunissant pour débattre et décider des actions évaluatives à mener, et pour débattre et décider des suites pratiques à donner aux résultats des évaluations menées (et évidemment pour débattre et décider de la publication d'un rapport d'évaluation). Ainsi, ce procédé ne nie certes pas les trois réalités évoquées plus haut, mais les réduit grandement. Cette organisation de l'apprentissage collectif par l'évaluation - qui institutionnalise d'une certaine manière le modèle de la " poubelle décisionnelle " proposé par J. March et J. Olsen[17] - s'adresse principalement à des hauts décideurs. Or, la recherche que nous avons menée sur la pratique évaluative montre clairement que les " poubelles évaluatives centrales " sont sources de peu de changement dans les politiques publiques. En effet, les hiérarques de la politique évaluée, qui ont le droit légitime de fouille et contrôlent l'alimentation scientifique de la poubelle, représentent, et sont donc tenus, par des structures d'intérêts tellement lourdes et complexes qu'ils sont enclins à considérer l'évaluation comme un risque. Leur participation à un processus d'évaluation constitue alors une manière de limiter ce risque.

---

[16] Cf. Dulong (D.), 1997, *Moderniser la politique. Aux origines de la V° République*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques.

[17] March (J.), Olsen (J.), "Garbage can models of decision making in organizations", in March (J.) et al., (Eds.), 1987, *Ambiguity and command : organizational perspectives on military decision making*, Cambridge (Mass.), Ballinger, pp.11-35.

Eu égard à l'objectif d'un large développement de la pratique de l'évaluation des politiques publiques, " l'investissement de forme "[18] institutionnel (la constitution d'instances pluralistes centrales d'évaluation) sur lequel la théorie d'action fonde sa stratégie de réalisation ne semble guère pertinent. Par ailleurs, il existe un autre fondement conceptuel de cette théorie qui amoindrit également sa portée pratique. C'est l'idée *a priori* indiscutable que lorsque l'on évalue une politique publique, on évalue effectivement cette politique publique ! L'étude de la pratique concrète de l'évaluation montre que les ressorts de l'investissement des acteurs résident souvent hors du cadre méthodologique établi pour réguler cette pratique et hors du cadre de la politique évaluée. Par exemple, aucun cadre méthodologique n'empêchera un évaluateur d'agir en prévision de l'après-évaluation. En général, s'il y a incompatibilité entre le respect de normes méthodologiques et l'établissement d'une fructueuse relation de confiance avec ses clients (et sa future clientèle, par réputation), il choisira le second terme de l'alternative. Par ailleurs, la pratique de l'évaluation est autant façonnée par la spécificité de la politique évaluée que par des comportements sociaux qui n'ont qu'un rapport lointain avec cette politique publique. En guise d'illustration, nous avons rencontré lors de nos enquêtes un fonctionnaire de l'Assemblée Nationale portant à bout de bras le processus d'évaluation parlementaire d'une politique nationale, avec le double objectif de faire en sorte que son institution puisse non seulement faire pièce au gouvernement sur cette politique spécifique, mais également faire pièce au gouvernement pour la conduite des affaires publiques en général, en habituant " ses " députés à faire banalement appel à des experts en politiques publiques.

Parce qu'elle véhicule une norme d'action faisant des politiques évaluées les théâtres clos où s'exprimeront les capacités réformatrices de leurs processus respectifs d'évaluation, la controverse évaluative nationale néglige toute une clientèle potentielle de la pratique de l'évaluation. A quelque niveau hiérarchique que ce soit, un acteur d'une politique publique à évaluer est loin de se vivre seulement comme acteur de cette politique. Il a une ou des stratégies de carrière, il a des rapports affectifs avec ses collègues, il est syndiqué, il a des convictions politiques,... Autant d'éléments sociologiques qui n'ont pas toujours grand lien avec l'acte de se positionner " raisonnablement " comme un maillon efficace de la politique évaluée et conceptuellement circonscrite par d'autres. C'est pourtant cet acte qui, selon la controverse évaluative nationale, devrait résumer le comportement de tout acteur politico-administratif dans une évaluation de politique le concernant.

Par exemple, au cours de nos recherches empiriques, nous avons observé comment un évaluateur amorçait des processus de changement dans la politique qu'il évaluait parce que, indépendamment de cette politique, il prenait le temps[19] d'interagir avec un certain nombre d'agents intermédiaires de la politique. L'évaluateur leur parlait des différentes méthodes d'évaluation envisageables (liées à différenciation des sciences sociales) pour n'importe quelle politique publique, des systèmes de collecte d'information facilement installables dans leurs services,... Réciproquement, les agents intermédiaires de la politique lui parlaient d'autres politiques publiques dans lesquelles ils étaient engagés, de la vie interne de leurs services ou d'autres services avec lesquels ils étaient en " partenariat ". Bref, ils participaient sans le savoir à la professionnalisation de l'évaluateur.

Un grande partie de l'interpénétration complexe entre savoir et pouvoir par et pour le développement de la pratique de l'évaluation passe par ce genre d'activités d'échanges non cadrés. Or, la controverse évaluative nationale, bien qu'elle vante les vertus de l'apprentissage collectif par l'évaluation, ne tient aucunement compte de ce type d'activités qui confèrent à la pratique évaluative un intérêt certain pour ceux à qui elle s'adresse.

---

[18] Thévenot (L.), "Les investissements de formes", in Thévenot (L.) (dir.), 1991, *Conventions économiques*, Cahiers du CEE, Paris, PUF, pp. 21-71.

[19] ... ce qui, sur le court terme, lui coûtait cher car ce temps n'était pas décompté dans le cadre du contrat d'évaluation signé.

L'examen sociologique de la pratique de l'évaluation permet donc de fonder une distinction analytique entre la controverse évaluative nationale et la pratique de l'évaluation des politiques publiques en France. Si l'on admet que cette controverse constitue le terreau conceptuel de la politique nationale d'évaluation édictée en 1990, on comprend mieux désormais que cette dernière, en endossant un cadre stratégique de mise en oeuvre faisant fi des intérêts banals des acteurs dans les processus réels d'évaluation, n'ait pas pu fédérer, étendre et systématiser les pratiques évaluatives qui lui pré-existaient par bribes dans le système politico-administratif français. Pour autant, il ne s'agit là que d'une explication superficielle de l'échec.

Après avoir donné quelques fondements à l'idée que l'échec provient d'un défaut de conception de la politique d'évaluation, reste maintenant à comprendre et à expliquer la construction sociale de ce défaut de conception et sa signification en termes de raison gouvernementale. Le développement de la controverse nationale d'évaluation est en effet une énigme, que cette thèse tente de résoudre. En première analyse, on peut dire que cette controverse a débuté en décembre 1983 lors de la tenue dans les locaux de l'ENA d'un grand colloque sur le thème de l'évaluation des politiques publique sous l'égide de la Direction de la Prévision du ministère des Finances. Conceptuellement et concrètement organisé par un professeur de gestion d'HEC, Jean-Pierre Nioche, et par un chargé de mission de la Direction de la Prévision, Robert Poinsard, ce colloque a réuni pas moins de 500 participants, refusant même beaucoup de monde. Nul besoin d'effectuer de pointilleuses enquêtes, bibliométriques notamment, pour certifier qu'à partir de cette date on assiste à une brutale inflation des discours écrits et oraux - rapports, articles de revue, circulaires administratives, communications à des séminaires, interventions orales lors de réunions de travail, etc. - ayant trait à l'idée d'évaluation des politiques publiques. Autrement dit, on assiste à partir de là à la naissance de la controverse évaluative.

Sur la période 1984-1990, une brève analyse du contexte de la controverse pointe les éléments potentiellement structurants suivants : 1) la crise de l'Etat-Providence, la crise budgétaire, l'explosion de la dette publique, la politique d'austérité économique et budgétaire, etc., autant d'objets qui ont dû presser les décideurs publics à se mettre sur la voie d'une recherche d'efficacité accrue dans leurs actions ; 2) la sophistication et la montée en puissance de la pensée néo-libérale, la " réconciliation de la Gauche avec l'entreprise ", le développement du " pantouflage " dans la haute fonction publique française, etc., toutes choses qui signalent un mouvement de rénovation technologique de la gestion publique par importation de méthodes éprouvées dans le secteur dit concurrentiel ; 3) la promulgation des lois de décentralisation, le renforcement du niveau européen de gouvernement (politiques de régulation, politiques structurelles), l'arrivée à maturité de l'analyse des politiques publiques à la Française, etc., autant de phénomènes qui viennent donner corps à l'idée d'une consolidation d'un mode de gestion inéluctablement polycentrique, voire émietté, des politiques publiques.[20]

Or, ce qui caractérise la politique nationale d'évaluation et la controverse qui l'a précédée, c'est son fort tropisme centralisateur. Le désintérêt global pour les pratiques de l'évaluation pré-existantes à la politique nationale sous-entend l'endossement par une partie importante des acteurs de la controverse évaluative d'une croyance en - ou d'une allégeance *nolens volens*, mais de toute façon " intéressée ", à - la capacité de l'Etat central à inventer un modèle centralisé d'évaluation qui " peut marcher ". Le dispositif interministériel d'évaluation institué en 1990, avec un bien-nommé CIME et un CSE composé pour moitié de représentants des grands corps de l'Etat, incarne sans partage l'évaluation côté Etat. Bien que la souveraineté de ce dernier s'arrête aux portes du Parlement et des collectivités

[20] Duran (P.), Thoenig (J.-C.), " L'Etat et la gestion publique territoriale ", *Revue française de science politique*, n°46, vol. 4, 1996, pp. 580-623.

locales, le chef de l'Etat et le gouvernement, dans le texte du décret du 22 janvier 1990, n'en conseillent pas moins à ces institutions politiques souveraines de suivre l'exemple de l'Etat.
Tout ceci détonne plutôt par rapport au contexte que nous venons de rappeler. On ne peut donc pas considérer simplement la controverse évaluative des années 1980 comme une activité d'énonciation d'un nouveau mode d'expertise publique fonctionnellement adapté à cette nouvelle donne contextuelle et apte à contribuer à une adaptation fonctionnelle des politiques publiques à cette même donne. Par conséquent, sans nier l'importance de grands facteurs contextuels dans le processus plus ou moins accidenté qui mène du début de la controverse à l'événement évaluatif de 1990, ce n'est qu'en pénétrant à l'intérieur du déroulement et du portage social de la controverse que l'on pourra comprendre pourquoi la construction controversée d'une politique[21] nationale d'évaluation des politiques publiques[22] a tourné court ou a pris la tournure inadéquatement centralisatrice et finalement inefficace que l'on sait.
Cela veut dire aussi que l'on ne peut pas approcher la politique nationale d'évaluation en appliquant tel quel le modèle français des politiques publiques dessiné par Bruno Jobert et Pierre Muller.[23] On peut certes identifier un référentiel pour cette politique, avec sa dimension cognitive (l'Etat est un marché de politiques publiques), sa dimension normative (l'Etat central régule ce marché par l'évaluation), et sa dimension instrumentale (constitution du dispositif national d'évaluation, mise en place sous l'égide du dispositif d'instances pluralistes d'évaluation dans les politiques évaluées). Pour autant, ce référentiel ne peut être envisagé comme le résultat de médiations (opérées par des médiateurs que seraient les acteurs de la controverse évaluative) s'attachant à produire un nouveau " rapport global-sectoriel " viable organisant l'adaptation d'un secteur (l'expertise en politiques publiques) à un référentiel global (le " marché "[24]).
En fait, eu égard à ce modèle d'analyse, la politique nationale d'évaluation est un cas limite, et ce à deux niveaux.
D'un côté, on voit que, d'une part, il y a adaptation à un référentiel global dans la mesure où l'évaluation est présentée comme un pseudo-mécanisme de marché propre à améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques dans un contexte de rareté budgétaire et de légitimation croissante de menaçants projets de privatisation de fonctions collectives institutionnalisées et assurées par l'Etat. Et, d'autre part, il n'y a pas adaptation au sens où la polycentralisation avérée des modes d'action publique n'est incorporée dans la politique nationale d'évaluation qu'en termes extrêmement réducteurs de polyarchie centrale.
D'un autre côté, le caractère inadapté du référentiel spécifique de la politique nationale d'évaluation n'infirme pas le modèle des politiques publiques de Bruno Jobert et Pierre Muller. Il signale seulement que cette politique ne doit pas être approchée comme une politique sectorielle " normale ", ce qui n'a *de facto* rien d'étonnant puisqu'elle s'est affichée comme une politique de rationalisation " scientifique " par l'Etat central de toutes les politiques sectorielles françaises. Or, précisément, Bruno Jobert et Pierre Muller affirment que le pendant de la sectorisation très poussée de l'organisation française des

---

[21] Sur la question de savoir si l'institutionnalisation de l'évaluation peut être considérée comme une " politique institutionnelle ", on pourra se référer utilement à la longue note de bas de page qu'y consacre Luc Rouban dans Rouban (L.), 1988, *L'Etat et la science : la politique publique de la science et de la technologie*, Paris, Editions du CNRS, pp. 167-168.

[22] ... c'est-à-dire, selon une perspective macro-fonctionnaliste, d'une fonction d'adaptation modernisatrice des politiques publiques.

[23] Jobert (B.), Muller (P.), 1987, *L'Etat en action*, Paris, PUF.

[24] C'est-à-dire " *un ensemble de représentations* [dominantes] *de la société en tant qu'elle est un objet d'intervention publique* ", intervention devant être réformée par l'introduction en son sein de mécanismes de marché et par l'abandon au profit du secteur " concurrentiel " de certaines de ses missions. (Cf. Muller (P.), " Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde ", *in* Faure (A.), Pollet (G.), Warin (Ph.), 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, pp. 153-179).

politiques publiques, sectorisation combinée à une forte fragmentation des groupes d'intérêt organisés, réside dans le constat de " *l'inexistence d'une scène globale de négociation* "[25] collective.
C'est cela qui nous a amené à choisir d'étudier le déroulement et le portage social de la controverse évaluative comme un ensemble de processus sociaux structuré par l'enjeu dominant suivant : l'organisation rationnelle, scientifiquement et politiquement légitime, d'une gouvernementalité intersectorielle centrale.[26] La question globale sous-tendant notre étude est donc : pourquoi cette tentative d'organisation rationnelle s'est-elle finalement fourvoyée dans une sorte d'hyper-centralisme, alors que, stratégiquement parlant, le partage décentralisé du pouvoir d'évaluation par le centre aurait à terme renforcé ce dernier ? Au regard de cette question, l'hypothèse générale que la présente thèse tente de valider et de préciser tout à la fois se formule comme suit.

L'hypothèse générale de la thèse

Pour de multiples raisons qu'il nous faudra donc élucider, l'idée et la pratique de l'évaluation ont depuis longtemps eu partie liée avec l'idée et la pratique de la planification nationale de l'action gouvernementale. L'inopérante politique nationale d'évaluation des années 1990 est le résultat du dernier baroud d'honneur en date des tenants centraux de ce qui était devenu depuis plusieurs années le mythe d'une organisation rationnelle d'une gouvernementalité intersectorielle, baroud d'honneur mené contre des acteurs politico-administratifs centraux indifférents ou opposés à la réalisation de ce mythe. En d'autre termes, c'est parce que le théâtre de la bataille s'est confiné au niveau de l'Etat central qu'elle a accouché d'une politique nationale d'évaluation hyper-centraliste et inopérante.

3. Eléments de méthodologie et de méthode

En apparence, l'hypothèse énoncée ci-dessus semble procéder de la conjugaison d'une recherche sociologique sur la pratique de l'évaluation des politiques publiques, d'une recherche historiographique sur le statut de la pratique évaluative dans la littérature de la controverse évaluative des années 1980, et enfin d'une première réflexion théorique sur la signification politico-administrative que pourrait revêtir l'échec de la politique nationale d'évaluation. Pourtant, tel n'est pas tout à fait le cas. En effet, l'hypothèse générale a été en partie établie en cours de thèse et non pas seulement avant la thèse. Il convient ici de mettre

---

[25] Muller (P.), 1990, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, p. 101.

[26] Le terme de gouvernementalité est ici emprunté à Michel Foucault. Sans endosser l'essentiel du complexe conceptuel et méthodologique construit par ce dernier, nous considérons que la définition qu'il donne de la gouvernementalité peut être convenablement adaptée à notre objet. La gouvernementalité c'est " *l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, et pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité* " (Cf. Foucault (M.), " La gouvernementalité " (1978), reproduit dans Foucault (M.), 1994, *Dits et écrits 1954-1988*, tome 3, Paris, Gallimard, p.655). Cette définition a été adaptée à notre objet de la manière suivante : 1) la cible de " notre " gouvernementalité n'est pas la population toute entière, mais la population des agents de la Puissance Publique ; 2) l'instrument de " notre " gouvernementalité ne renvoie pas à des dispositifs de sécurité, mais aux politiques publiques, considérées ainsi par nous comme des " disciplines " intellectuelles, juridiques et pratiques s'imposant avec plus ou moins d'efficacité aux agents de la Puissance Publique ; 3) pour notre objet, l'économie politique comme forme majeure de savoir convient relativement bien, mais on pourrait en moderniser l'acception et la remplacer par " sciences sociales ayant une valeur d'usage pour les acteurs politico-administratifs de la gouvernementalité ".

en relief la “ *serendipity* ”[27] de notre démarche de recherche. L’idée de placer l’expérience mythique de la planification au coeur de notre problématique s’est imposée au fur et à mesure que nos recherches empiriques avançaient, ce qui a fait considérablement évolué l’objet empirique de la thèse.

Notre objectif initial consistait à effectuer une sociologie du champ social spécifique regroupant les acteurs de la controverse évaluative des années 1980. Cette sociologie aurait mis en rapport les résultats de trois niveaux d’analyse : une topologie des positions sociales des acteurs (par la méthode dite “ prosopographique ”[28]) ; une topologie des prises de positions discursives des acteurs ; une analyse de l’évolution dans le temps de ces deux topologies. Notre hypothèse de travail était que l’on pouvait envisager la controverse évaluative nationale comme un processus complexe d'évaluation d’une politique publique terminée qui avait été conduite de la fin des années 1960 jusqu’en 1983 sous l’intitulé officielle de “ Rationalisation des Choix Budgétaires ” (RCB). La controverse évaluative fourmille en effet de références essentiellement négatives vis-à-vis de la RCB, et la Direction de la Prévision (DP) du ministère des Finances, qui fût le centre technico-névralgique de la RCB, a été, comme on l’a vu plus haut, à l’origine du lancement de la controverse évaluative en France à la fin de l’année 1983.

C’est en essayant de mieux comprendre ce qu’avait été la RCB - en allant donc au-delà de son évocation dans la controverse évaluative - que nous avons fait la première entorse à notre plan de travail initial. Après quelques entretiens avec les acteurs anciennement impliqués dans la RCB, nous avons appris deux choses essentielles : quelques mois après avoir lancé la controverse évaluative nationale, premièrement, la hiérarchie de la DP a demandé à ses “ évaluologues ” de se retirer de toute réflexion collective sur l'évaluation des politiques publiques, au motif que cette dernière ne cadrait pas avec le positionnement que devait avoir la DP au sein du ministère des Finances ; deuxièmement, la hiérarchie de la DP a intimé l’ordre à ses “ évaluologues ” de passer au seul Commissariat Général du Plan le flambeau de l’organisation de la controverse évaluative nationale, qui n’en était déjà plus à ses premiers balbutiements.

A partir de ces informations, il nous a semblé de plus en plus indispensable de laisser de côté une démarche sociologique “ de champ ”, pour nous orienter vers une sociologie focalisée sur les phénomènes intra-institutionnels et inter-institutionnels ayant structuré la controverse évaluative. Nous avons donc progressivement choisi d’étudier, dans la perspective du néo-institutionnalisme sociologique[29], le rôle d’institutions administratives telles que la Direction de la Prévision, le Commissariat Général du Plan, l’INSEE, la Direction du Budget, la Cour des Comptes, l’Inspection générale des Finances, l’Inspection

---

[27] Le concept épistémologique de *serendipity* désigne “ *l’influence de données inattendues, aberrantes et capitales sur l’élaboration d’une théorie.* [...] *Ce mot est formé sur le radical Serendip, ancien nom de l’île de Ceylan* [aujourd’hui Sri Lanka]. *Horace Walpole le forgea d’après le titre d’un conte de fée, The three princes of Serendip, dont les héros “ were always making discoveries by accidents and sagacity, of things they were not in quest of ” ”*. in Merton (R.), 1965, *Eléments de théorie et de méthode sociologiques*, Paris, Librairie Plon, p. 47.

[28] Analyse des “ profils ” sociaux des individus formant un groupe social.

[29] March (J.), Olsen (J.), "The new institutionalism : organizational factors in political life", *American Political Science Review*, vol 78, 1984, pp.734-49. Comme l’exemplifie cet article, l’origine du vocable “ néo-institutionnalisme ” est américaine. Aux Etats-Unis, ce terme constitue la bannière d’un courant de pensée né à la fin des années 1970 et militant en faveur d’un regain d’intérêt des sciences sociales pour l’analyse des institutions. En France, ces dernières n’ont jamais été oubliées, loin s’en faut. Aussi pourrait-on traduire en français les termes “ new institutionalism ” en n’employant pas le suffixe “ néo ”, ce qui donnerait institutionnalisme tout court. Cela dit, cette traduction nous semble par trop minimiser les innovantes contributions d’auteurs comme James March ou Mary Douglas à l’analyse sociologique des institutions..

générale des Affaires Sociales, le Secrétariat permanent du Plan Urbain et la Direction du personnel du ministère de l'Equipement[30], dans la controverse évaluative nationale.
A l'évidence et avec le recul, nos ambitions étaient démesurées mais, d'une certaine manière, elles se sont d'elles-mêmes révisées à la baisse, et ce en deux étapes.
D'abord s'est affirmée la nécessité d'assumer méthodologiquement la dimension socio-historique de notre objet. A ce titre, la vulgate anti-RCB de la controverse évaluative est tout à fait éloquente. Elle dénote l'existence d'une mémoire collective sélective (ou d'une amnésie partielle) par rapport à un thème de " l'organisation rationnelle d'une gouvernementalité intersectorielle centrale ", dont nous devions donc reconnaître l'importance dans la controverse évaluative et l'épaisseur historique. Il apparaissait donc nécessaire de faire l'histoire du thème de " l'organisation rationnelle [...] " dont la dernière grande manifestation en France a été la politique nationale d'évaluation. Plus nous avancions dans l'exploration du mouvement RCB, plus il devenait clair que la vulgate évaluative anti-RCB relevait de la légende[31] ou du mythe fondateur. En termes de diffusion d'une rationalité micro-économiste modifiant le comportement administratif de nombreux agents des services public[32], l'opération RCB n'avait pas démérité. Ainsi, le fait qu'elle ait été consensuellement présentée comme un échec nous est progressivement apparu comme tenant moins à la qualité des acteurs de la controverse évaluative (par exemple, les tenants des sciences sociales non-économiques sont socialement enclins à critiquer l'économisme de la RCB) qu'à la dure expérience de l'échec ressenti par le ministère des Finances dans le cadre du projet " d'organisation rationnelle [...] " pré-évaluatif que constitua en son temps la RCB. Ceci nous a au passage conforté dans notre hypothèse de travail selon laquelle il fallait chercher à décrypter la faculté de certaines entités institutionnelles à structurer la controverse évaluative nationale.
C'est en creusant le sillon historique de la RCB et de la configuration politico-administrative dans laquelle elle avait été institutionnalisée que nous avons découvert que la question de l'évaluation des politiques publiques s'était posée au Commissariat Général du Plan et à l'INSEE au tournant des années 1960-1970, et que des projets d'institutionnalisation de l'évaluation y avaient été explicitement caressés. Les enquêtes que nous menions en parallèle sur des institutions hors triangle planificateur (CGP-DP-INSEE), si intéressantes fussent-elles, ne remontaient jamais aussi loin dans le temps. La formulation d'une hypothèse générale sur le lien fondamental existant entre le thème de l'évaluation et le mythe de la planification s'est ainsi imposée. Plus précisément, rappelons-le, notre hypothèse est que la politique nationale d'évaluation des années 1990 a échoué parce qu'elle a été globalement conçue par ses porteurs et ses détracteurs centraux comme une réminiscence du mythe de la planification, ce qui l'a enfermée dans une sorte d'autisme centraliste la privant ainsi d'efficacité au vu des objectifs qui lui étaient officiellement assignés.
Les enquêtes empiriques conduites dans le cadre de la thèse ont donc visé à établir une socio-histoire du thème de l'évaluation des politiques publiques à l'intérieur de l'espace socio-institutionnel de la planification nationale.
L'expression " mythe de la planification " doit donc être compris à la fois dans un sens anthropologique - légende régissant dans certaines situations la conduite des individus qui souscrivent au mythe, en l'occurrence les porteurs politico-administratifs centraux de la planification - et dans un sens commun, c'est-à-dire péjoratif - comme provoquant chez

---

[30] Nous n'expliciterons pas ici les raisons de tels choix : le lecteur les comprendra en lisant le reste de la thèse. Nous ne décrivons présentement que la logique principale de l'échafaudage problématique, et donc méthodologique, du travail.

[31] " Ce qui doit être lu ", Cf. Dictionnaire " Petit Robert ".

[32] Chevallier (J.), Loschak (D.), "Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française", in *Revue Française d'Administration Publique*, n°24, 1982, pp. 679-720.

certains individus des réactions de rejet et de stigmatisation du mythe en tant que chimère ou utopie irréalisable. Bien entendu, entre ces deux figures du mythe existe un continuum fluctuant, le positionnement des individus par rapport à l'idée et à la pratique de la planification dépendant de leur position sociale (X appartient à tel grand corps de l'Etat, par exemple), de leur situation sociale (X est chargé d'un certain type de travail dans telle administration, par exemple) et de leur itinéraire personnel (X a participé à la déconfessionnalisation de la CFTC, par exemple), toutes caractéristiques sociales qui doivent absolument être considérées comme variables dans le temps.

La thèse tente de retracer et de comprendre les processus sociaux de mythification de la planification qui ont objectivé et façonné le thème de l'évaluation des politiques publiques en France. Notre travail de collecte d'information a ainsi été mené sur trois fronts empiriques à la fois.

Premièrement, le front contextuel. Il s'agissait d'acquérir une connaissance satisfaisante de la période au cours de laquelle se sont déroulés ces processus, c'est-à-dire 1945-1990. Bien que cette période soit relativement courte et surtout récente, ce qui évite bien des anachronismes (par exemple, le répertoire sémantique des hauts fonctionnaires de 1950 est à peu près le même qu'aujourd'hui), il nous a semblé indispensable de dresser une toile de fond des événements de grande et moyenne portée ayant marqué l'actualité sociale, politique, économique, internationale... de l'époque où s'insère notre objet. Ce dernier, eu égard à l'économie de notre travail de cadrage historique, présente un avantage certain. En effet, beaucoup des acteurs de notre objet sont ce que l'on appelle de " grands acteurs ". Ainsi, la manière dont ils conçoivent leur place et leur rôle dans l'Histoire de la France d'après-guerre, recoupe assez largement les nombreux travaux d'historiens généralistes ayant trait à cette même période. Cela nous a épargné une bonne part du fastidieux travail d'érudition pointilleuse auquel doivent se livrer les socio-historiens d'objets plus vernaculaires que le nôtre.

Deuxièmement, notre enquête s'est déployée sur un front institutionnel. Il s'agissait de comprendre les évolutions de l'ordre institutionnel ternaire (CGP-DP-INSEE) qui structurent la " communauté des planificateurs " français, puisque, selon notre hypothèse, les processus d'objectivation par les acteurs politico-administratifs centraux du " bon " ou " mauvais " fonctionnement de cet ordre sont au fondement du mythe d'une organisation rationnelle de la gouvernementalité. Ceci a impliqué l'examen de cet ordre selon plusieurs perspectives. Nous avons en premier lieu isolé chacun des trois composants principaux du triangle planificateur, afin de rassembler le maximum d'éléments de monographie socio-historique (création de l'institution, ancêtres reconnus, évolution des effectifs, évolution des origines socio-professionnelles du personnel, évolution des missions officielles imparties à l'institution, évolutions des organigrammes, etc.). Nous avons ensuite mis en rapport ces trois séries d'éléments monographiques, ce qui a permis de problématiser la question de la constitution et de l'intégration fonctionnelle de l'ordre ternaire en question. Par exemple, pourquoi l'INSEE ne rejoint-il que dans la seconde moitié des années 1950 ce qui n'était alors qu'un dipôle institutionnel ? Pourquoi le SEEF (Service des études économiques et financières), ancêtre de la DP, est-il en 1965 détaché de la Direction du Trésor pour devenir Direction de la Prévision ? Cette dernière question renvoie à celle, plus large, de l'inscription de la DP au sein du ministère des Finances, et finalement à la perspective inter-institutionnaliste hors triangle qu'il nous a fallu également adopter. L'étude du triangle planificateur passe nécessairement par une " macro-histologie[33] " institutionnelle. Ainsi peut-on faire par exemple l'hypothèse que l'intégration fonctionnelle du triangle planificateur est en partie conditionnée par la stratégie du corps des administrateurs de

[33] Histologie institutionnelle au sens d'étude des tissus des êtres institutionnels vivants .

l'INSEE visant à ouvrir des antennes statisticiennes au sein des ministères. Reste à apprécier l'importance, la nature et l'impact de ce conditionnement.
Troisièmement, nous avons ouvert un front biographique. L'ouverture de ce front d'analyse n'a eu de visées qu'empiriques. Elle n'a pas été envisagée comme entrant dans le cadre d'une discussion opposant, par exemple, les tenants du quasi-déterminisme sociologique aux gardiens de l'individualisme méthodologique. Cette discussion relève à notre avis d'un débat d'épistémologie des sciences sociales, débat présentant une forte dimension politique (clivages politiques) et sectaire (constitution d'écoles, de " chapelles ") que nous avons choisi d'ignorer dans le cadre de l'élaboration de notre démarche méthodologique. Nous avons donc préféré insister sur la complémentarité et/ou l'adéquation " locale " des outils conceptuels des sciences sociales selon les configurations sociales spécifiques que nos enquêtes nous faisaient aborder. A notre niveau, l'éclectisme sociologique ne nous a pas posé problème. Ainsi, concernant notre objet, recourir à la notion d'" habitus " ne s'est pas révélé incompatible avec l'usage de concepts issus du " choix rationnel ".[34] Par front biographique, il faut donc simplement entendre une focalisation analytique délibérée sur l'itinéraire social des protagonistes - " acteurs " ou " agents " - de notre histoire. Son ouverture trouve sa justification dans une des caractéristiques principales de notre objet : sa taille réduite. Jusqu'aux années 1980, les porteurs et les détracteurs de projets d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques sont peu nombreux, ce qui exige l'usage d'un " filet à mailles serrées " si l'on veut comprendre leurs actions respectives, leurs interactions ou leurs non-interactions. En outre, et au-delà de cette exigence, l'emphase biographique de notre méthodologie permet de restituer la complexité et la dimension parfois passionnelle des processus sociaux étudiés ou, dit autrement, de produire des éléments de compréhension d'une réalité qui ne peut pas être totalement expliquée en termes de liens de causalité.[35]
Le contenu de la thèse se fonde sur une combinaison interprétative des données empiriques collectées sur ces trois fronts d'enquête. Ces données sont de deux types : matériau écrit (ouvrages, articles, archives, rapports, textes officiels, etc.) et matériau oral (des entretiens, essentiellement). Dans notre recherche, le croisement permanent de ces deux types de matériau a été essentiel. Dans un sens, le matériau écrit a permis de cadrer les entretiens (questionnaire) et d'empêcher, si besoin est, la personne interrogée de " refaire (négligemment) l'histoire ". Dans l'autre sens, ces entretiens nous ont orienté vers de nouvelles pistes empiriques écrites, et nous en ont fait abandonner certaines ou explorer plus profondément d'autres.

4. Mouvement général de la thèse

Le corps de la thèse se divise en cinq chapitres.
Le premier est consacré à la proto-histoire de l'évaluation des politiques publiques en France. Il s'agit plus précisément d'identifier et d'analyser les conditions de possibilité de l'émergence de projets d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques à l'intérieur de l'espace politico-administratif de la planification française dans les années 1960. Dans ce premier chapitre, nous tentons de donner corps à l'hypothèse spécifique suivante. C'est au Commissariat Général au Plan que se développe dans les années 1960 le sens pratique d'une nécessaire prise en compte - par la planification - des politiques

[34] Pour une discussion constructive sur la manière de combiner ces deux approches sociologiques générales, se référer à Elias (N.), 1991, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.

[35] C'est d'ailleurs pourquoi, selon une perspective compréhensive d'explicitation des sources empiriques, le travail comporte de nombreuses et parfois longues citations issues d'entretiens ou de documents divers. Est ainsi donnée au lecteur une liberté interprétative permettant le cas échéant de mettre à l'épreuve nos propres interprétations et, partant, de nourrir un débat empiriquement fondé.

gouvernementales et de leurs conséquences sociales, économiques et politiques. Le développement de cette idée et de cette pratique préfigurent l'émergence d'un projet évaluatif dans cet organisme. Dans une première étape, nous étayons la plausibilité de l'hypothèse en montrant que le Commissariat Général au Plan peut être envisagé comme un acteur collectif capable de " re-fonctionnaliser " la planification, c'est-à-dire en l'occurrence, d'adjoindre une dimension pré-évaluative à la planification. Au cours d'une seconde étape, est précisé ce que certains agents du CGP entendent pratiquement par " prise en compte des politiques gouvernementales et de leurs conséquences ". La troisième étape a trait à la question d'une possible contribution des sciences sociales françaises à la formalisation institutionnelle et méthodologique de cette prise en compte.

Les sciences sociales vont effectivement contribuer à cette formalisation, mais c'est en fait plus précisément des sciences sociales américaines dont il s'agit. Le second chapitre de la thèse analyse comment et pourquoi un chargé de mission du Commissariat Général au Plan devient importateur de techno-sciences gouvernementales américaines. Après avoir décrit le contenu de cette activité d'import-export, nous en étudions la réception au sein et dans la sphère d'influence du Commissariat Général au Plan. De cette phase de réception résulte la formulation d'un projet d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques au début des années 1970.

Ce projet lui-même ne se concrétise pas dans l'immédiat. Il marque seulement la mémoire sélective de la planification. Dans le troisième chapitre est retracé le processus par lequel, au début des années 1970 également, l'importation de techno-sciences gouvernementales américaines enclenche, dans un autre pôle du triangle planificateur, l'INSEE, la formulation d'un second projet d'institutionnalisation de l'évaluation. Ce projet connaîtra un sort analogue à celui issu du Commissariat Général au Plan. L'étude de cet avortement permet entre autres choses de comprendre le positionnement particulier des administrateurs de l'INSEE par rapport à la perspective d'une gouvernementalité centrale rationnelle dont, de tous les grands corps d'Etat, ils pourraient être les principaux techniciens et experts. Les raisons pour lesquelles les projets de l'INSEE et du CGP ne se sont pas imbriqués, malgré leur proximité institutionnelle et leur concomitance, sont explicitées en divers endroits des deuxième et troisième chapitres.

Il faut attendre dix ans, c'est-à-dire le debut des années 1980, pour que le thème de l'évaluation soit à nouveau mis à l'agenda au sein du triangle planificateur. Cette résurgence a lieu à la Direction de la Prévision du ministère des Finances, alors que les derniers tenants d'une Rationalisation des Choix Budgétaires en décomposition envisagent un aggiornamento technologique en direction d'une institutionnalisation de la pratique de l'évaluation. Le quatrième chapitre de la thèse est ainsi largement consacré au processus par lequel s'opère au sein de la Direction de la Prévision une tentative de relance de la RCB, sous la forme de l'évaluation des politiques publiques. Cette tentative atteint son paroxysme avec l'organisation du colloque " Nioche-Poinsard " de décembre 1983, colloque dont les significations et implications politico-administratives sont analysées en fin de chapitre. En 1984, l'arrivée aux commandes de la DP de hauts fonctionnaires néolibéraux va provoquer un désinvestissement brutal de cette administration du thème de l'évaluation des politiques publiques. L'orchestration de la controverse sur ce thème change alors de mains et tombe, en l'occurrence, dans le giron du Commissariat Général du Plan à la tête duquel vient d'être placé un ancien chargé d'études RCB.

Le Commissariat Général du Plan ne pourra pourtant guère faire fructifier l'héritage évaluatif que lui a légué la DP. En effet, le premier gouvernement " de cohabitation " de la Cinquième République met en veilleuse institutionnelle cet organisme d'origine gaullienne. Aussi considérons-nous qu'en 1986 la configuration politico-administrative centrale relative au thème de l'évaluation se fige jusqu'à sa réactivation en 1988 par le Premier Ministre Michel Rocard. Le cinquième et dernier chapitre de la thèse analyse brièvement ce que

devient le thème de l'évaluation entre 1986 et 1988, hors du magistère méthodologique et institutionnel du triangle planificateur qui s’est fortement étiolé. Le reste du chapitre est entièrement consacré à la période 1988-1990, c’est-à-dire à la remise en ordre hyper-centraliste du thème par les acteurs politico-administratifs centraux de cette période.

Chapitre un

la prise en compte des politiques gouvernementales et de leurs conséquences dans la planification des années 1960

1. L'affirmation du Commissariat Général du Plan comme acteur collectif

a. Rappel historique sur les débuts de la planification

A sa création en décembre 1945, le Commissariat Général du Plan et de la Productivité représente avant l'heure ce qui sera appelé une administration dite de mission[36] par opposition à une administration dite de gestion. La mission du CGP est alors de faire en sorte que six branches industrielles de base[37] forment un système auto-reproductif de taille croissante, mais aussi le socle du système économique national, « *la base de départ étant ainsi créée pour entreprendre dans une seconde étape les transformations des conditions de vie, et notamment du logement* »[38]. Afin de mener cette mission à bien, le CGP procède de la manière suivante : il réunit les différents acteurs du système et les convainc que s'ils se coordonnent chacun doit y gagner.

Bien entendu, il existe des tensions dans le système, notamment à son démarrage. La démission du Général De Gaulle en janvier 1946 et le retrait, l'année suivante, des communistes et de la CGT du processus de planification, ainsi que les grandes grèves qui s'ensuivent dans la plupart des secteurs industriels de base mentionnés plus haut, font peser une lourde hypothèque sur la réalisation des objectifs du premier Plan (1947-1953). Mais la toute jeune IVème République tient bon. On fait intervenir la troupe, on aide à la division de la CGT (création du syndicat Force Ouvrière), mais on achète également la paix sociale en concédant nombre d'avantages sociaux aux mineurs et aux travailleurs de la métallurgie (retraite, assurance-maladie, logement, etc.).

Cela dit, c'est surtout lorsqu'une délégation française, composée de chargés de mission du Commissariat au Plan et de la direction du Trésor (alors dirigée par François Bloch-Lainé, inspecteur des Finances, ancien « trésorier de la Résistance »), revient de Washington en octobre 1947 avec un budget d'investissement pour l'Etat français, que le Plan et les planificateurs voient leur action légitimée plus ou moins explicitement par l'ensemble des acteurs économiques et politiques du pays. Nous parlons bien sûr ici de l'aide accordée à la France par l'administration Truman - environ 8 milliards de dollars soit 2000 milliards de francs de cette époque - dans le cadre du Plan dit Marshall[39] du nom du général américain,

---

[36] Pisani (E.), "Administration de gestion, administration de mission", *Revue Française de Science Politique*, avril-juin 1956.

[37] Le charbon, l'acier, l'électricité, le ciment, les transports, les machines agricoles.

[38] Document retranscrivant la deuxième session du Plan en 1946.

[39] Sans le Plan Marshall, le premier Plan n'aurait jamais été solvable donc réalisable. Sur ce point, voir Margairaz (M.), 1991, *L'Etat, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion*, Paris, Comité d'histoire économique et financière de la France. Voir aussi, malgré son caractère autobiographique donc sujet à caution, Bloch-Lainé (F.), 1976, *Profession : fonctionnaire*, Paris, Editions du Seuil, en particulier le chapitre n°4

devenu *State Secretary of State* (ministre des affaires étrangères), connaissant bien et estimant grandement Jean Monnet, le commissaire au Plan. Ce dernier avait été en effet un des hauts responsables, en 1942, de la mise en place aux Etats-Unis du *Victory Program*[40] et avait rempli parfaitement sa mission.

La légitimation du Plan par le Plan Marshall s'accompagne institutionnellement d'un accroissement du pouvoir économique concret du Commissariat du Plan et de la direction du Trésor. En guise d'illustration, on dira qu'il est effectivement plus facile aux planificateurs de convaincre tel magnat malthusien de la sidérurgie d'investir dans telle ou telle sous branche d'activité lorsqu'une confortable incitation financière lui est accordée en échange de son obéissance. En ce temps-là, le Bureau des statistiques économiques et financières (BSEF) de la direction du Trésor, mis en place à l'initiative de F. Bloch-Lainé, tient lieu d'antichambre comptable et technique du Commissariat Général du Plan.

Le miracle économique français advient en 1948. Cette année-là, la situation politique, économique et sociale se stabilise après trois ans de turbulences diverses. Les conditions climatiques, très favorables, permettent de superbes récoltes, allégeant ainsi les privations imposées aux Français depuis 1940. Malgré la sécheresse au cours de l'été 1949, le Haut Commissariat au Ravitaillement est supprimé en novembre 1949, confirmant le frémissement positif de l'année précédente. La croissance du PNB dépasse 7%. Dans l'industrie, les Français travaillent dur, en moyenne quarante-cinq heures par semaine au lieu des quarante heures légales. Les salaires augmentent, tous les Français s'enrichissent. Au printemps 1949, les automobiles sont mises en vente libre et la demande est tellement forte que les délais de livraison dépassent une année. L'esprit productiviste et d'entreprise qu'a voulu dès le départ insuffler le CGP se traduit dans les faits et en bon ordre[41].

Dans l'esprit de Jean Monnet, le CGP doit exister sous la forme d'une équipe légère, composée de préférence de personnes n'appartenant pas à la fonction publique. Ce pari institutionnel anti-bureaucratique a été tenu jusqu'au départ de Jean Monnet pour la présidence de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1953, date qui coïncide par ailleurs avec la clôture du premier Plan. Après cette période fondatrice, le CGP a dû s'adapter aux contraintes du succès politique, administratif et économique de son orchestration, c'est-à-dire du processus de planification.

Plusieurs événements vont converger pour élargir et densifier l'espace de médiation politico-administrative que constitue le commissariat, et finalement transformer celui-ci en une administration publique - très particulière certes, mais une administration publique tout de même - capable de générer en interne des projets d'auto-contrôle de son historicité fonctionnelle au sein de l'administration publique.

Le premier de ces événements est l'arrivée de Claude Gruson à la tête du Service des études économiques et financières (SEEF ; ancien BSEF), couplée avec la création de la « Commission des Comptes de la Nation » dont le premier président est Pierre Mendès-France. L'apparition d'un appareil statistique cohérent de comptabilité nationale va permettre au Commissariat Général du Plan d'étendre le processus de planification à l'ensemble des grands secteurs économiques du pays, comme il était prévu dans le premier Plan. Le second Plan « *fut donc conçu pour couvrir toutes les activités productives, y compris l'agriculture, les industries de transformation en général, la construction de*

---

intitulé "Un trésor pour le Plan". Le Plan Marshall permit à l'Etat français de réaliser entre 1947 et 1955 plus de la moitié de l'investissement total en France (point culminant en 1949 : 61,8%).

[40] Schéma d'organisation de l'industrie de guerre américaine. C'est à cette occasion que J. Monnet inventa la célèbre expression "*L'Amérique, arsenal des démocraties*".

[41] Rémond (R.), 1988, *Notre siècle, 1918-1988*, Fayard, Paris.

logements et les investissements à l'étranger[42] ». Ce mouvement planificateur de conquête pan-sectorielle sera facilité par la décision de Pierre Mendès-France (Président du Conseil), en 1954, de faire passer le CGP sous tutelle du ministère de l'Economie et des Finances, car cela aura pour effet de cimenter le dispositif planificateur CGP-SEEF-INSEE (on reviendra plus tard sur cette question capitale de l'intégration du dispositif).

Par ailleurs, la même année, la signature des accords de Genève qui mettent fin à la guerre d'Indochine induit une « budgétisabilité » de nouveaux champs (civils) d'intervention publique. Certains ministères comme celui de l'Industrie ou celui des Transports entreprennent d'investir les commissions du CGP avec un double dessein : d'une part, ne pas laisser le CGP seul maître du processus de planification et, d'autre part, utiliser le CGP comme défenseur de leurs intérêts budgétaires auprès du ministère des Finances. Alors que J. Monnet souhaitait un CGP à la charnière du privé et du public, la pression des administrations après le premier Plan est telle que le CGP devient principalement un lieu où se gère la médiation entre secteurs administratifs. Par exemple, dans le domaine sensible du logement[43] et de l'aménagement urbain, le CGP tirera parti de sa position d'arbitre institutionnel entre le holding de la Caisse des Dépôt et Consignations[44] - mis en place et présidé par F. Bloch-Lainé qui a quitté le Trésor à la suite d'un désaccord avec A. Pinay, ministre des Finances - et le ministère de la Reconstruction pour s'adjuger un rôle central dans la planification du développement régional[45].

Le nombre de participants aux différentes commissions du Plan augmente fortement à partir du second Plan. Les effectifs progressent régulièrement de 1000 personnes siégeant dans les commissions du premier Plan au point culminant de 3000 personnes lors du sixième Plan. Ce chiffre retombe brutalement à environ 1500 avec le septième Plan (1976-1980). Cette croissance profite largement aux membres de la haute fonction publique. Sans que l'on dispose de chiffres très précis, on sait néanmoins que Jean Monnet souhaitait voir attribuer la présidence des commissions en majeure partie à des chefs d'entreprise : ces derniers occupent 13 % de ces positions dans le premier Plan, ce chiffre tombant aux alentours de 6 % entre le second et le quatrième Plan, puis à environ 4% après. Le comptage du nombre de commissions suivant les Plans fournit aussi quelques éléments de compréhension du processus de planification. Il y a 24 commissions pour le premier Plan, 23 pour le second Plan, 23 pour le troisième Plan, 28 pour le quatrième Plan, 33 pour le cinquième Plan, 28 pour le sixième Plan, 15 pour le septième Plan[46]. On constate ainsi un saut de palier avec le quatrième Plan qui correspond à la conquête du « social » par le CGP dirigé alors par Pierre Massé, Jacques Delors étant chef du service des affaires sociales. L'avènement de la Cinquième République et le ferme soutien que le Général de Gaulle, Michel Debré et, dans une moindre mesure, Georges Pompidou ont apporté au processus de planification peut également expliquer son gonflement démographique.

---

[42] Mac Arthur (J.), Scott (B.), 1970, *L'industrie française face aux plans*, Paris, Les Editions d'Organisation, p. 43. Voir aussi Hayward (J.), Watson (M.), 1975, *Planning, politics and public policy : the British, French and Italian experience*, London, Cambridge University Press.

[43] Appel de l'Abbé Pierre en février 54.

[44] La Société centrale immobilière de la Caisse est créée en 1953 et la Société centrale d'équipement du territoire en 1954. La SCIC et la SCET (et son réseau territorial de sociétés d'économie mixte) seront à l'origine de la construction des premiers grands ensembles, et, plus généralement, d'un grand nombre d'équipements urbains et autoroutiers.

[45] La création de la DATAR en 1963 stoppera toutefois le CGP dans son envol régionaliste. La division régionale et urbaine du CGP (devenue service en 1965) ne disparaîtra pas pour autant. En fait, la multiplication d'organismes de mission ou d'étude devant inscrire leurs travaux dans le cadre du Plan oblige le CGP à se doter d'un interlocuteur pour chacun de ces organismes.

[46] Les chiffres précédents ont pour la plupart été empruntés à Margairaz (M.), Rousso (H.), "Le Plan, une affaire d'Etat ? Les responsables des commissions du Ier au IXè Plan", in Rousso (H.)(sld.), 1987, *La Planification en crise, 1965-1985*, Paris, Editions du CNRS.

Une triple évolution socio-institutionnelle peut être constatée à l'endroit du Commissariat du Plan. Tout d'abord, on constate une augmentation de son personnel d'encadrement. A nouveau, sans que l'on dispose de données précises à ce propos, les dires d'anciens du CGP ainsi que la lecture de quelques ouvrages corroborent l'hypothèse de cette augmentation, particulièrement visible durant le mandat de Pierre Massé (1959-1966) : le nombre de cadres du CGP serait passé d'environ 35 dans les années 1950 à environ 50 dans les années 1960. Ensuite, on assiste à une professionnalisation de son personnel. Enfin, une perte d'autonomie du CGP par rapport au champ bureaucratique peut être mentionnée. Cette perte se traduit, d'une part, par une fonctionnarisation accrue de son personnel et par une segmentation de son organisation, reprenant celle du reste de l'administration française.
Cela nous amène à formuler une hypothèse globale relative à la question suivante : pourquoi et comment certains chargés de mission du Commissariat Général du Plan ont-il pu être amenés à imaginer pour leur institution une fonction autre que celle de la planification : l'évaluation des politiques publiques ?

b. Discussion sur le statut d'espace social sans âme généralement attribué au Commissariat Général du Plan

Les chercheurs qui ont adopté une approche sociologique de la planification sont en définitive peu nombreux, et parmi ceux-ci aucun ne s'est véritablement posé la question d'une fonction autre que planificatrice pour cet ensemble humain que constitue le Commissariat Général du Plan[47]. En fait, nous voudrions ici étayer l'idée selon laquelle l'acte scientifique de poser la « communauté des planificateurs »[48] - comprenant les trois pôles institutionnels que sont le CGP, l'INSEE et la Direction de la Prévision (nouvelle version du SEEF à partir de 1965) - comme acteur collectif central de la planification ne permet pas de rendre compte de l'ensemble des fonctions politico-administratives du CGP et de leur évolution.
Les travaux sociologiques ou politologiques consacrés à la planification traitent généralement du CGP comme d'un lieu où se rencontrent, débattent et négocient les segments élitaires nationaux - notamment les hauts fonctionnaires - qui pensent et agissent comme si la planification était une action politique et administrative structurante.
Dans cette optique, le Commissariat prend l'allure d'une construction sociale et politique essentiellement exogène. Le CGP n'est pas abordé en tant qu'ensemble social, organisé et central de la planification. On préfère parler d'une « communauté des planificateurs » qui englobe, en partie seulement, le personnel du CGP ; on préfère analyser les multiples commissions du Plan, composées en majeure partie de personnes ne travaillant pas au Commissariat Général du Plan, etc. Il est vrai que, techniquement, le CGP est très dépendant de l'INSEE, de la Direction de la Prévision et d'autres organismes d'études comme le CERC (aujourd'hui disparu ou profondément remodelé) ou le CEPREMAP. A ce titre, le libellé de quelques lignes présentant le troisième Plan, dans le premier annuaire du Plan édité par le CGP en 1987, est très révélateur : « *III° Plan (1958-1961). Le champ ouvert par le Plan s'élargit grâce d'une part à l'utilisation du tableau d'échanges interindustriels et l'établissement de tableaux économiques d'ensemble, et d'autre part à l'intégration des dépenses d'équipement collectif (en particulier équipements urbains et scolaires)* »[49]. Présenté ainsi, le CGP occupe un rôle secondaire dans la planification : celui de 'salle de

[47] Qu'elles soient étrangères (américaines et britanniques, pour l'essentiel) ou françaises, les recherches sur la planification française se sont focalisées sur l'efficacité politique et économique du Plan et du processus d'élaboration du Plan.

[48] Nizard (L.), 1974, Rapport introductif au colloque *planification et société*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

[49] CGP, Annuaire du Plan, édition 1987-88, p. 45.

classe' où les techniciens éclairés du Services des Etudes Economiques et Financières de la direction du Trésor (ministère des Finances) viennent dispenser une parole de vérité macro-économique au sujet des évolutions prévisibles et souhaitables des structures économiques françaises. Cette dépendance du CGP par rapport à ses antennes techniques peut être comprise comme l'héritage de Jean Monnet qui voulait que le CGP s'emploie davantage « *à faire faire qu'à faire lui-même* ».

Il est également exact que le *turn-over* des chargés de mission du CGP est élevé : on y restait en moyenne pendant plus de 8 ans dans les années 1950, moins de 6 ans dans les années 1960, et moins de 5 ans dans les années 1970[50].

Ainsi, la pensée « classique » de la planification suggère que s'il existe une spécificité sociologique du Commissariat ou, plus précisément, une spécificité comportementale des individus que le CGP emploie, celle-ci consiste principalement en une liberté de parole, d'échange et d'apprentissage (de l'interministériel pour parler vite) dont ces derniers peuvent jouir. Là encore, le CGP est présenté sous la forme d'une zone franche idéologique et discursive. Cependant, le statut d'acteur collectif, aussi fragile soit-il, lui est refusé par les analystes de la planification. Michel Margairaz et Henry Rousso formulent assez clairement ce refus : « *Au fil des ans, et surtout avec le Vème Plan, est apparu un décalage. La technicité croissante, la spécialisation et la professionnalisation de la planification (comme le souligne la présence de plus en plus marquée du CGP* [dans les commissions du Plan[51]]) *n'ont pas signifié, bien au contraire, un surcroît de puissance. Les représentants de l'administration placés à la tête de commissions sont de moins en moins ceux qui ont en charge la gestion quotidienne ou, a fortiori, la décision. Si la planification bénéficie de moyens et de compétences de plus en plus sophistiqués, elle semble, de ce fait, reléguée dans des travaux d'expertise prospective, à l'écart des administrations « techniques » ou « stratégiques ». Ce n'est pas le moindre des paradoxes de l'histoire du Plan que d'avoir atteint son âge d'or lorsque la technicité des personnels et des moyens du commissariat étaient encore balbutiants, preuve supplémentaire que l'impact du Plan ne dépend pas de seuls facteurs endogènes* »[52]. Ainsi, plus le CGP se pose en acteur de la planification, moins il est intéressant de l'étudier car son « actorisation » correspond à l'essoufflement critique de la planification.

Dans son livre « Le social en Plan »[53], Bruno Jobert est encore plus clair quant au statut d'acteur politico-administratif dont serait dépourvu le Commissariat du Plan. Il décrit celui-ci comme « *modèle réduit de l'administration française* » (p. 24) et affirme qu'il « *n'est pas intégré dans la structure bureaucratique* » (p. 22). Le CGP ne serait donc qu'une « boîte à idées » placée par le pouvoir gouvernemental au milieu des administrations centrales. Dès que cette boîte commence à avoir une âme et exprime quelques velléités d'autonomie politique par rapport au pouvoir politique ou à l'administration, il y a rappel à l'ordre qui dissipe cette âme : « *Il n'est pas rare que des hauts fonctionnaires appartenant à des milieux d'opposition soient tentés par un stage au CGP. Mais c'est souvent pour apprendre à leurs dépens les limites précises assignées à leur action.* [...] *On conçoit dès lors le bénéfice politique que peut tirer le gouvernement de ces opérations déviantes, dans la mesure où elles permettent d'explorer les contours des compromis possibles avec des organisations généralement opposées à son action.* [...] *La très forte mobilité qui caractérise le personnel du CGP permet au commissaire de contrôler largement la composition du personnel*

---

[50] Kahn (M.), 1978, *Le personnel du Commissariat Général du Plan, 1946-1975*, mémoire de DEA de sociologie politique et administrative de Paris I.

[51] Pour le premier Plan, aucun agent du Commissariat du Plan ne siège dans les commissions. Du second au quatrième Plan, les commissions comprennent environ 6 % de chargés de mission du CGP. Du cinquième au neuvième Plan, ce pourcentage grimpe jusqu'à environ 14 %.

[52] Margairaz (M.), Rousso (H.), op. cit., p. 49.

[53] Jobert (B.), 1981, *Le social en plan*, Paris, Les Editions Ouvières.

travaillant sous ses ordres et par là même les risques de dissidences politiques. Il reste que ces risques extrêmement limités ont été jugés suffisamment graves par Valéry Giscard d'Estaing pour qu'il place le commissariat du Plan sous la tutelle d'un comité interministériel, dit Conseil central de planification, créé en octobre 1974[54]. [...] *Certains planificateurs peuvent rêver d'exercer une sorte de magistrature morale dans le domaine de la politique économique et sociale. Le CGP est effectivement un des rares lieux où il est le plus aisé de faire apparaître des contradictions et des difficultés des politiques pratiquées. Mais cette autonomie, nécessaire pour mettre en oeuvre la concertation sociale, sera justement minée par des gouvernements qui hésitent de plus en plus à s'engager dans une concertation globale* » (pp. 23-24).

On ne peut dénier toute validité au point de vue « classique » que nous venons de résumer. Bien au contraire, pour qui veut comprendre ce qu'est la planification à la française, ses évolutions, sa montée en puissance et son déclin, une approche qui se garde de tout substantialisme à l'égard du CGP est sans doute la plus judicieuse. Pour notre propos, le problème de cette approche réside dans le biais téléologique qui lui est sous-jacent. Le CGP n'y est en effet analysé qu'en fonction de sa finalité officielle, la planification. Les limites de cette approche apparaissent donc lorsque l'on veut explorer la face non directement planificatrice du Commissariat Général au Plan. Or, non seulement cette face existe - comme en témoigne par exemple la création en 1969 du Comité d'organisation des recherches appliquées sur le développement économique et social (CORDES), comité qui institutionnalise le volet « financement de la recherche en sciences sociales » dans le cadre de l'activité du CGP - mais l'évaluation des politiques publiques semble en faire partie dès la fin des années 1960.

Comment expliquer cette présence de l'évaluation dans les registres fonctionnels potentiels du CGP dès les années 1960 ? Un premier élément de réponse concernant l'histoire sociale de la « communauté des planificateurs » peut être avancé. Il semble qu'au début des années 1960, cette communauté ait commencé à montrer des signes de désintégration. Cette tendance est allée de pair avec une autonomisation et une spécialisation fonctionnelle des différentes sous-communautés institutionnalisées de cette communauté.

c. Une capacité d'auto-fonctionnalisation gouvernementale au Commissariat Général du Plan

A la lecture d'ouvrages tels que celui de François Fourquet (« Les comptes de la puissance ») ou ceux édités sous la direction d'Henry Rousso, on ne peut qu'être frappé de la connivence communautaire qui lie tous ces hauts et moins hauts planificateurs - C. Gruson, P. Massé, Simon Nora, F. Bloch-Lainé, Pierre Uri, etc. - tous animés d'un même idéal de rationalisation économique et sociale de la course du navire France. Cependant,

---

[54] On notera au passage que l'hypothèse de B. Jobert concernant la volonté de contention politique du CGP qui sous-tendrait la création du Conseil central de planification n'est assurément pas la seule plausible. Dans le livre de François Fourquet, *Les comptes de la puissance*, (1981, Paris, Editions Recherches), Jean Sérisé (ancien du SEEF, directeur de cabinet de Valéry Giscard d'Estaing ministre des Finances 1969-70, directeur de la Prévision 1968-70, chargé de mission de Valéry Giscard d'Estaing ministre des finances puis Président de la République 1970-75) suggère que le Conseil central de planification a été institué dans le but de réunir en une seule instance les trois tutelles effectives du CGP à savoir les Finances, Matignon et l'Elysée (pp. 293-295). On peut également envisager que, politiquement, V. Giscard d'Estaing n'ait pas souhaité que l'interministérialité du Plan soit la même que celle du Premier Ministre, Jacques Chirac. Ainsi, la création du Conseil correspondrait plus à une manoeuvre de contention de Jacques Chirac qu'à une stratégie de muselage du CGP. Il convient de mentionner également que ce Conseil n'a rien d'une première politico-administrative : la création quasi simultanée en juillet 1961 d'un comité interministériel de Plan et d'un conseil supérieur du Plan annonce le détachement du CGP des Finances et son rattachement au Premier Ministre une année plus tard. Quoiqu'il en soit, il n'existe à notre connaissance aucune étude approfondie portant sur cette affaire du Conseil central de planification créé en 1974.

force est également de constater le caractère parfois peu fusionnel de leurs actions institutionnelles respectives. Par exemple, dans l'ouvrage de F. Fourquet, Claude Gruson déclare sans ambages avoir quitté par simple souci de carrière la direction du SEEF pour prendre celle de l'INSEE, dont il fera doubler les effectifs en quelques années (en proposant sa démission chaque fois que le Budget faisait obstacle à ses exigences expansionnistes[55]). Dans son livre, « Programmer l'espérance » (Stock, 1976), C. Gruson affirme que dès son entrée à l'INSEE, il vise le poste de Commissaire au Plan, ce qui expliquerait en partie le soutien pour le moins ambigu qu'il apporte en 1963 au projet de « *politique des revenus* » que Pierre Massé proposait au Premier Ministre Georges Pompidou.

Le développement d'un système-communauté de planification était sans doute un objectif important pour chacun des principaux acteurs individuels impliqués, mais ceux-ci avaient tous par ailleurs des prédispositions différentes et donc des positions et des dispositions stratégiques par forcément convergentes. Ainsi, Pierre Massé, qui se trouve à la tête du Commissariat Général du Plan en 1959, venait d'EDF et était nettement moins attiré par la macro-économie keynésienne que par la micro-économie (appliquée aux entreprises publiques), ce qui n'a pas manqué de susciter des tensions entre Claude Gruson et lui.

Le livre de François Fourquet contient une retranscription d'archives du SEEF (anonyme, daté du 18/12/1957) qui montre bien en quoi la notion de communauté des planificateurs constitue à certains égards une vue de l'esprit : « *D'une manière générale, l'objectif du SEEF consiste à introduire plus de rationalité dans l'ensemble des décisions économiques. Le service* [...] *est conduit à miser surtout sur son avance technique et la qualité de son travail pour prendre la place de premier plan qui devrait normalement lui correspondre au milieu des administrations traditionnelles. En conséquence, le SEEF doit effectuer les investissements intellectuels nécessaires pour maintenir le caractère original de ses travaux et ne pas perdre son avance technique. Par ailleurs, pour trouver audience auprès des principales forces susceptibles de faciliter son action (cabinets ministériels éclairés, grosses entreprises dynamiques, syndicats, bourgeoisie intellectuelle, organisations internationales), il doit fournir à tout instant et sous une forme intelligible, un minimum de résultats répondants à leurs préoccupations. La tactique à suivre pourrait être la suivante : côté entreprise, on assiste à un développement rapide des centres de recherche opérationnelle et d'études économiques. Si nous sommes tenus à l'écart de ces centres, nous serons toujours réduits à un rôle administratif médiocre...* » (p. 193).

Curieusement, François Fourquet ne semble pas avoir cherché à savoir qui était l'auteur de ce plan de bataille. A notre avis, Claude Gruson a commis cette note stratégique, ou alors un de ses hommes-lige ; mais c'est probablement Claude Gruson en personne car qui d'autre que le responsable du SEEF aurait pu formuler dans un style aussi déterminé la marche à suivre pour l'ensemble du service ? François Fourquet interprète le contenu de cette note comme l'expression d'une inquiétude des fonctionnaires du SEEF quant à l'avenir administratif de leur structure. Ils la sentent fragile et susceptible d'être supprimée, victime du climat délétère de la fin de la Quatrième République. Nous pensons toutefois qu'il faut compléter cette analyse par trop conjoncturelle.

Que révèle cette note pas vraiment anonyme, hormis un instinct de conservation de la part d'un service qui se sent menacé ? En premier lieu, le SEEF se considère comme le centre légitime de la planification : il dispose d'une avance technique certaine, il veut et peut diffuser des informations pertinentes aux véritables décideurs de la vie économique française parmi lesquels on remarque que le commissariat du plan ne figure pas (est-ce une omission anodine ?). En second lieu, le SEEF arbore une conception de la planification radicalement différente de celle qui prévaut au Commissariat Général du Plan. La planification doit se faire à l'intérieur de réseaux élitaires très sélectifs qu'il s'agit d'infiltrer

[55] Entretiens avec des proches de C. Gruson.

et de soumettre à l'empire intellectuel du SEEF. Il n'y a pas coordination des acteurs par le truchement d'un quelconque rituel de concertation comme c'est le cas pour les commissions du Plan. C'est la qualité de l'information et de son ciblage vers des acteurs stratégiques triés sur le volet qui permet une bonne coordination du système économique.

On comprend dès lors que les relations entre Pierre Massé et Claude Gruson puissent être entachées (d'accès) de méfiance et de concurrence institutionnelles[56] réciproques, au début des années 1960. Pierre Massé veut une « *programmation économique formalisée* » par laquelle la faisabilité économique des grands choix collectifs explicites - car politiquement débattus au sein des commissions du Plan mais également avec le gouvernement et l'Assemblée Nationale qui vote la loi de finances chaque année - est testée *via* l'usage de modèles « *optimisants* », « *d'offre* » ou « *d'équilibre général calculé* ». Dans la pensée planificatrice de Massé, il y a clairement subordination des techniques et des techniciens de l'analyse économique au débat proprement politique sur les choix de société. C'est pourquoi Pierre Massé est fréquemment irrité par la longueur des temps de réaction du SEEF et de l'INSEE lorsqu'il leur est demandé de tester telle ou telle orientation possible du Plan. Claude Gruson, quant à lui, est favorable à une « *programmation discrétionnaire* » par laquelle le SEEF, qui est au centre du ministère des Finances (lui-même au centre de l'Etat keynésien), informe et éduque les acteurs économiques de manière à ce qu'ils ne puissent pas mettre en danger la croissance, qu'ils ne fabriquent pas trop de chômeurs et qu'ils répondent à peu près décemment aux demandes basiques supposées du consommateur français. La science et la technique économiques d'Etat encadrent le politique.

Si, dans un souci de cadrage de l'objet planification, il est probablement nécessaire de postuler l'existence d'une communauté des planificateurs, on ne doit donc pas pour autant ignorer la question du degré d'intégration de cette communauté.

Une différenciation centrifuge a accompagné le grossissement de la communauté en question au cours des années 1960. Processus centrifuge car si le Commissariat du Plan - que l'on peut considérer comme le centre névralgique de la communauté - a vu ses effectifs propres augmenter sensiblement, ses « partenaires » ou, plus précisément, les investisseurs de son espace de médiation se sont, eux aussi, largement étoffés. Au ministère des Finances, le SEEF est atteint d'un tel gonflement au début des années 1960, qu'après le retrait du CGP de la tutelle des Finances, Valéry Giscard d'Estaing le soustrait de la direction du Trésor pour l'instituer direction administrative à part entière. La direction de la Prévision ainsi créée en 1965 s'engage en 1968, avec l'appui intéressé de la direction du Budget, dans la mise en place du dispositif de « Rationalisation des Choix budgétaires », entreprise dont le Commissariat sera largement exclu. Par ailleurs, comme on l'a évoqué plus haut, l'INSEE enfle sous la houlette de Claude Gruson et, fort de ses nouvelles capacités, refuse de répondre docilement aux commandes de modélisation macro-économétrique du CGP, qui réagit alors en favorisant l'émergence à ses côtés du CEPREMAP. En 1963, la création de la DATAR, qui empêche le CGP de gérer lui-même la régionalisation du Plan, constitue un événement politico-administratif qui participe aussi du processus de différenciation aboutissant à craqueler la communauté des planificateurs. Enfin, il ne faut pas oublier les services d'études et de planification qui naissent dans de nombreux ministères et sur lesquels les cabinets ministériels - de plus en plus pléthoriques depuis l'avènement de la Cinquième République - s'appuient pour planifier leurs secteurs respectifs parfois sans le truchement du CGP et en négociation directe avec le Budget.

Nous faisons l'hypothèse que la désintégration progressive de la communauté des planificateurs amène Pierre Massé à imaginer pour l'organisme dont il a la charge une fonction autre que celle non-administrative et non-gouvernementale de « salle de concert » des planificateurs de France. L'histoire du projet de « politique des revenus » illustre

[56] Ce qui n'empêche pas une bonne entente sur le plan personnel.

parfaitement cette volonté du commissaire au Plan de faire du CGP un acteur gouvernemental à part entière disposant d'une capacité et d'une stratégie d'action autonomes.

d. La « politique des revenus », un exemple d'action hors-Plan du Commissariat Général du Plan

Tout commence avec la grève des mineurs de charbon en février 1963. La profession minière a compris que le pétrole se substitue peu à peu au charbon dans la fourniture énergétique du pays et qu'il s'agit d'une politique de récession délibérée du gouvernement et des responsables de la CECA qu'a présidée Jean Monnet[57]. La grève des mineurs, motivée en premier lieu par une tendance économique structurelle, trouve une raison d'être supplémentaire dans la mise en oeuvre par le gouvernement, dès janvier 1963[58], d'un plan exceptionnel de stabilisation qui vise, entre autres choses, à limiter les augmentations de salaires notamment dans le secteur public.
A l'époque, le Général de Gaulle savoure encore sa victoire sur les parlementaristes au sujet de la modification constitutionnelle relative à l'élection au suffrage universel du Président de la République (référendum du 28 octobre 1962). Le Président croit qu'il peut balayer d'un revers de main légitime la grogne des houillères et ordonne au gouvernement de n'engager aucune négociation. Il signe le 2 mars 1963 un décret de réquisition des mineurs. Mais ceux-ci refusent de se soumettre et de reprendre le travail. Ils ont l'appui des Français, tandis que la cote de popularité du Général chute soudainement de près de 20 points par rapport au référendum d'octobre 1962. Pierre Massé propose alors ses services afin d'opérer une médiation et de mettre un terme à la crise. Georges Pompidou, Premier Ministre, le nomme président d'un comité de sages auquel participent MM. Bloch-Lainé et Masselin. Le comité réussit rapidement à régler le conflit. En échange principalement de garanties sur le maintien de leur pouvoir d'achat et sur les modalités de reconversion de l'activité minière, les mineurs reprennent le travail le 5 avril 1963.
A l'occasion de l'intercession du comité qu'il préside, *« Massé découvre que, chez les mineurs, et les ouvriers en général, « l'aspiration à la justice prend la forme élémentaire de la parité » ; que l'opinion n'admet pas que les mineurs, dont le dur métier attire la sympathie, soient pénalisés parce que les charbonnages sont en crise ; mais qu'il n'est pas possible non plus de généraliser la parité, car elle introduirait dans l'économie une « rigidité insupportable ». [...] « Faire adhérer l'opinion à la notion de disparités acceptables » »*[59] en en compensant les désagréments par une politique sociale adaptée, tel est le projet que nourrissent Pierre Massé et la nouvelle recrue du CGP, Jacques Delors, pour renouveler la planification à partir du Commissariat Général du Plan. Ils obtiennent de Georges Pompidou l'ouverture d'une « conférence des revenus » en octobre 1963 et en

---

[57] Cf. par exemple, Spenlehauer (V.), *Evaluation des politiques, usages sociaux*, op. cit., chapitre IV « L'évaluation de la politique charbonnière française », pp. 155-218.

[58] L'officialisation du Plan de stabilisation survient en septembre 1963. La facture de ce Plan est généralement attribuée à Valéry Giscard d'Estaing. Entre autres choses, l'appartenance de ce dernier au Club de Rome a permis à nombre d'analystes d'asseoir une fois pour toute l'hypothèse de la responsabilité entière de V. Giscard d'Estaing quant à la promulgation de ce plan de stabilisation. En réalité, le Général de Gaulle, Georges Pompidou ainsi que la majeure partie de la sphère gouvernementale ont souhaité dès le début de l'année 1963 qu'un plan de stabilisation soit élaboré pour éviter une trop importante surchauffe de l'économie. Que, par la suite, la direction du Budget ait profité de ce plan pour faire du zèle et débudgétiser un certain nombre d'orientations inscrites dans le Vème Plan, avec l'aval de V. Giscard d'Estaing, est une autre histoire. On peut d'ailleurs affirmer que c'est à ce moment-là qu'une alliance commence à se nouer entre la direction du Budget et le SEEF (qui peu de temps après deviendra direction de la Prévision), ce qui aboutira quelques années plus tard au lancement de la Rationalisation des Choix Budgétaires.

[59] Fourquet F., 1981, op. cit., p. 278. Les passages soulignés indiquent des citations prises par Fourquet dans le livre de Pierre Massé, 1973, *La crise du développement*, Paris, Gallimard.

rédigent le rapport final qu'il remettent au Premier Ministre en janvier 1964. Dans ce rapport, Pierre Massé suggère la constitution d'un « *collège d'études et d'appréciation des revenus chargé de définir les normes compatibles avec l'exigence de stabilité des prix et de juger de la conformité à ces normes des décisions de prix ou de salaires* »[60]. Le dessein implicite de Pierre Massé consiste à nantir le Commissariat du Plan d'une nouvelle annexe d'études et de discussion indépendante de l'INSEE ou du SEEF. Le Comité d'études des revenus et des coûts (CERC) sera finalement créé fin 1964 mais n'aura qu'une modeste dimension et pour cause, la mission à laquelle il devait oeuvrer (l'élaboration concertée d'une politique des revenus) ne lui sera finalement pas confiée.
L'explication de ce phénomène de montagne qui accouche d'une souris tient à ce que Georges Pompidou fait appel à trois économistes de renom, MM. Barre (néo-classique de droite), Gruson (keynésien de gauche), et Mathey, pour préciser l'organisation et les règles de la structure à créer. Ce groupe de spécialistes présente le projet de politique des revenus de telle sorte que le gouvernement en place ne peut que l'enterrer : « *Quand on réfléchit aux exigences logiques d'une telle politique des revenus, on voit vite qu'elle n'est pas compatible avec l'économie de marché. L'inflation se manifeste par des mouvements de prix et de revenus très divers qu'il faut comparer aux normes fixées, faute de quoi elle s'étend par contagion. L'institution chargée de cette comparaison est nécessairement lourde et ne peut fonctionner en l'absence de consensus politique. C'est pour cette raison qu'une politique des revenus implique une mutation politique profonde, quasi-révolutionnaire* »[61]. Or Georges Pompidou, comme on peut s'en douter, ne veut pas d'une révolution anti-libérale.

e. Le « groupe 1985 », tentative de dégagement du carcan de l'expertise macro-économique du SEEF et de l'INSEE

A travers ce projet avorté de politique des revenus, on observe bien la correspondance qui s'établit entre une stratégie politique d'ouverture d'un nouveau champ d'action publique planifiée et une stratégie institutionnelle d'autonomisation du CGP, ces deux stratégies étant endossées par Pierre Massé et Jacques Delors avec un résultat certes décevant, mais néanmoins effectif[62]. Pierre Massé avait expérimenté cette démarche stratégique à double niveau en oeuvrant petit à petit, à partir de 1963, au montage du « groupe 1985 », dans le cadre de la préparation du Cinquième Plan (1966-1970). Installé au CGP, présidé par Pierre Guillaumat, ce groupe d'experts, dont le secrétariat est assuré par Robert Fraisse, est créé à l'initiative de Pierre Massé à la suite de l'affaire du canal Rhin-Rhône. Au début des années 1960, partisans et adversaires de la liaison entre les deux fleuves s'affrontent à tous les niveaux : administratif, gouvernemental, parlementaire.
Là encore, Pierre Massé monte au créneau afin de montrer sa capacité à faire émerger un compromis entre des protagonistes très divers : « *Mes relations avec le gouvernement étaient devenues suffisamment confiantes pour qu'il me demande de monter à la tribune du Sénat ou de l'Assemblée, ce que j'ai fait 7 fois ! J'ai été autorisé à négocier un amendement directement avec certains parlementaires sur la liaison Rhin-Rhône* »[63]. Pierre Massé devient de plus en plus convaincu qu'il existe des problèmes de choix gouvernementaux extrêmement importants, qui sont toutefois trop spécifiques pour être abordés convenablement dans un cadre macro-économique par les comptables nationaux du SEEF et de l'INSEE. Avec davantage de prudence et de discrétion que pour la politique des revenus,

---

[60] Gruson (C.), *Programmer l'espérance*, op. cit., p. 115.

[61] Gruson (C.), op. cit., p. 116-117.

[62] Sans pouvoir l'étayer ici, nous faisons l'hypothèse que le CERC, de par la qualité de son personnel et de ses rapports d'étude, a rayonné de manière non négligeable dans le champ de l'action sociale.

[63] Fourquet F., 1981, op. cit., p. 281.

Pierre Massé envisage dès 1963 de former, pour sa propre gouverne, un comité d'experts qui puisse l'aider à faire preuve d'une certaine hauteur de vue prospective au sujet du développement économique et social du pays.
Le choix des membres du groupe 1985 mérite quelques commentaires, car il dévoile certains éléments de la stratégie institutionnelle de Pierre Massé. Le Président, Pierre Guillaumat, est polytechnicien comme le commissaire au Plan et ingénieur des Mines de Paris[64], mais il a surtout été le premier ministre des Armées de la Vème République et jouit d'un accès direct au Général de Gaulle. Le réformiste Georges Levard, président de la CFTC, fait également partie du Groupe. Il doit sa nomination au jeune chef de la division des affaires sociales, Jacques Delors et au Commissaire adjoint de l'époque, Jean Ripert, tous deux impliqués dans le processus de déconfessionnalisation de la CFTC. Quant à Jean Fourastié et Bertrand de Jouvenel, ils sont nommés en raison de leur réputation de pionniers de la prospective. L'ancien ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, Eugène Claudius-Petit, le responsable des études générales du District de Paris, Michel Piquard, et Jérôme Monod[65], doivent normalement permettre au commissaire de ne pas être à court d'arguments face à la toute récente mais ambitieuse DATAR sur laquelle il doit officiellement exercer une tutelle orientative.
Claude Gruson, déjà directeur général de l'INSEE, est le seul représentant de la sphère « Finances » au sein du groupe. Les questions d'intendance budgétaire nationale ne doivent en effet pas entraver les réflexions du groupe. Claude Gruson est également considéré alors comme un prospectiviste de premier ordre, mais l'on peut supposer que sa nomination dans le groupe 1985 relève d'une volonté de *« maintien d'un contact professionnel sincère et chaleureux »* de la part de Pierre Massé (entretien avec un proche de Massé). L'enjeu du groupe 1985 consiste à faire de la prospective. Aussi les antagonismes institutionnels entre les deux hommes sont-ils mis de côté à l'intérieur du groupe, et, effectivement, aucune hostilité ouverte ne se manifestera entre eux dans les années suivantes[66]. D'après certaines personnes, le choix de Robert Fraisse comme secrétaire-rapporteur du groupe, ainsi que son recrutement par le CGP à cette occasion, répondent aux critères suivants. *Primo*, c'est un homme jeune, tout juste libéré de ses obligations militaires (en Algérie), professionnellement vierge. *Secundo*, c'est un polytechnicien désirant vivement travailler dans le secteur public à un poste de réflexion, mais qui n'appartient à aucun grand corps de l'Etat. Il fait donc partie de l'élite scolaire française - ce qui lui permet de participer pleinement aux réflexions du groupe - mais non de l'élite administrative - on ne peut donc le soupçonner d'être à la solde ou sous influence d'un quelconque *lobby* administratif.
Hormis sa constitution a-finances et une sur-représentation de polytechniciens (un tiers des membres), le *think-tank* non permanent mais régulier qu'est le groupe 1985 se caractérise par une certaine complétude sociologique : des jeunes hommes dynamiques côtoient de vieux sages expérimentés, des personnalités ouvertement de gauche discutent avec leurs homologues de droite, des hommes 'de terrain' interagissent avec des hommes de sciences 'dures' et/ou 'molles', etc[67]. Selon nos informateurs, durant sa courte vie (1964-1966), le groupe 1985 n'établit ni contact ni collaboration avec le reste du CGP (commissions,

---

64 Pierre Massé est ingénieur des Ponts et Chaussées.

65 Jérôme Monod est alors auditeur à la Cour des Comptes mais il était de 1961 à 1962 conseiller technique auprès de Maurice Schumann, ministre délégué à l'aménagement du territoire. J. Monod deviendra délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale en 1968.

66 Entretien avec Claude Gruson.

67 Fait rarissime à cette époque, on trouve même une femme dans ce groupe de dix-huit personnes. Il s'agit du professeur d'économie Jane Krier, épouse d'Henri Krier, lui aussi professeur d'économie à la faculté de droit de Rennes et co-fondateur au début des années 1950 du Comité d'études et de liaison des intérêts bretons (CELIB), forum politico-administratif régional qui a initié en France la première expérience d'aménagement planifié d'un territoire infra-national et supra-départemental.

services, chargés de mission). Sa quasi-clandestinité dénote un souci de personnification du CGP par Pierre Massé ; à travers la création du groupe 1985, ce dernier s'offre un pseudo-cabinet fantôme. Mais cela va de pair avec une standardisation administrative du CGP, tendant vers une intégration accrue de l'organisme dans le reste de l'administration française. C'est en effet en 1965 que Pierre Massé obtient du cabinet du Premier Ministre que les divisions sectorielles du CGP accèdent au rang de services. D'une part, cette montée en grade administrative permet de justifier une augmentation du personnel du CGP. D'autre part, dans la carrière d'un fonctionnaire, le passage au CGP se fait dès lors à un niveau hiérarchique plus élevé, ce qui augmente la capacité de rayonnement administratif du CGP. A partir du milieu des années 1960, il devient administrativement concevable qu'un chef de service au Plan puisse postuler à la fonction de directeur d'administration.

2. Mutations intellectuelles au Commissariat Général du Plan

Contrairement à la thèse généralement admise, le Commissariat Général du Plan montre ainsi dès le début des années 1960 des signes d'auto-constitution en acteur collectif gouvernemental organisé, capable de définir pour lui-même des fonctions sortant du cadre strict de la fabrication du Plan.

Afin d'expliquer cela globalement, on peut supposer que l'avènement de la Cinquième République, faisant la part belle au pouvoir exécutif et marquée par la personnalité du Général de Gaulle - dont le style gouvernemental sera constitutionnalisé par l'élection au suffrage universel d'un Président de la République en 1962 -, modifie la balance entre *politics* et *policy* de la gouvernementalité française en faveur du second terme. Il en résulte une politisation de la planification promue au rang « d'ardente obligation » gouvernementale. Logiquement, cette variation de contexte politico-institutionnel a bénéficié à l'ensemble de l'appareil planificateur, et en particulier à son élément le plus politique et le moins technique : le Commissariat Général du Plan, qui, logiquement encore, sera rattaché au Premier Ministre en 1961. La stratégie d'affaiblissement du pôle parlementaire mise en oeuvre par le Général de Gaulle[68] a comme pendant nécessaire la constitution d'un système politique non-électif parallèle dont le CGP et ses commissions constituent le sommet. C'est là que « *le pouvoir en place* [effectue] *le repérage des tensions et conflits menaçant la cohésion sociale et la mise au point de normes de traitements des conflits* [...], *explore ses possibilités d'action, vérifie la cohérence de ses orientations, et élabore des normes à moyen terme pour ses différentes politiques* »[69]. Dès lors, les liens se distendent entre, d'une part, les comptables nationaux du SEEF et de l'INSEE et, d'autre part, un CGP se situant au coeur de l'action gouvernementale. Cette distanciation fait le lit de l'institutionnalisation de la pensée de Pierre Massé et de la constitution du CGP en tant qu'acteur collectif disposant d'une certaine marge de manoeuvre pour se doter d'une capacité méthodologique et humaine autonome permettant de gérer et d'orienter la politisation de la planification.

Nous cherchons ici à savoir si le Commissariat Général du Plan des années 1960 offre un terrain favorable à l'émergence d'un projet de fonction spécifiquement évaluative à son endroit. Le poste de Commissaire au Plan a été durant cette décennie occupé par Pierre Massé jusqu'en 1966, puis par François-Xavier Ortoli pendant une année et demi, et enfin par Robert Montjoie de juillet 1967 jusqu'en 1974. F.-X. Ortoli, appelé à de plus hautes fonctions, n'a guère eu le temps de marquer son passage au CGP. Quant à R. Montjoie, affaibli par une grave maladie, il n'a fait que gérer cet organisme sans y changer quoique ce

---

[68] ... ainsi que par Michel Debré, l'artisan officiel de la constitution, et de Georges Pompidou qui, avant d'être nommé Premier Ministre n'avait pas occupé de fonctions électives.

[69] Jobert (B.), op. cit., p. 16.

soit. Comme on peut le deviner au regard de ce qui a déjà été dit, on ne peut tenir semblable propos au sujet de Pierre Massé. C'est en effet lui qui a fait du CGP un acteur collectif véritablement gouvernemental. La conception de la planification de Pierre Massé comportait-elle les prémisses de l'émergence d'un projet de prise en charge d'une fonction d'évaluation des politiques publiques par le Commissariat du Plan ?
Un début de réponse à cette question peut être trouvé dans une comparaison des conceptions de la planification portées par Pierre Massé et Claude Gruson. L'examen de la philosophie d'action de ce dernier permettra de mieux faire ressortir les caractéristiques de la philosophie du premier. D'un point de vue philosophique, force est de constater que les deux grandes figures de la pensée planificatrice de l'époque, Claude Gruson et Pierre Massé, se distinguent l'une de l'autre dans la mesure où la première semble guidée par une morale scientifique kantienne et la seconde par un pragmatisme et un empirisme très anglo-saxon (mâtinés de doute cartésien). Notre hypothèse est bien entendu que l'orientation politiquement pragmatique imprimée et représentée par Pierre Massé dans les activités du Commissariat Général du Plan dénote au sein de cet organisme un climat idéologique favorable à l'importation et à la culture de l'idée d'évaluation des politiques publiques par certains de ses chargés de mission.

a. Claude Gruson : la science macro-économique keynésienne érigée en morale transcendantale pour la politique économique française

Claude Gruson, polytechnicien et inspecteur des Finances, né à Paris en 1910, devient chargé de mission auprès de Paul Reynaud (ministre des Finances) du début de l'année 1939 jusqu'à la défaite en 1940. Il devient alors chargé de mission auprès de Jean Bichelonne, secrétaire général à la production industrielle, technocrate vichyssois et pro-nazi notoire[70]. Claude Gruson n'occupe ce poste que quelques mois (jusqu'en avril 1941) car, malade de la tuberculose, il s'en va passer près de six ans en sanatorium. La paix revenue, il est d'autant plus profondément ébranlé par l'ampleur et l'horreur du génocide juif que, durant son passage au cabinet de Jean Bichelonne, il avait été fasciné par le dynamisme et la puissance d'esprit extraordinaires de ce dernier (Major de l'X, promo 23). C'est ainsi que Claude Gruson arrive à la conclusion première que la foi en un Dieu omnipotent et l'éthique personnelle qu'il s'est forgées à travers la pratique de la religion protestante, ne peuvent suffire à lutter contre les forces du Mal : « *Parmi les hommes qui ont introduit dans la civilisation allemande les germes de la violence épanouis dans l'hitlérisme et finalement à Treblinka, beaucoup avaient entendu l'enseignement d'éthique personnelle de Luther* »[71]. Claude Gruson décide donc de changer d'option théologique : « *La nécessité d'une éthique politique est donc devenue pour moi impérieuse ; et impérieuse la nécessité de scruter les libertés que nous pouvons saisir dans le monde actuel, pour y exprimer ce qui est au centre de la foi : ce monde n'est pas entraîné par les déterminations de violence et de désespoir ; il est au contraire promis à un avenir de fraternité, de justice et d'amour* » (p. 48).

---

[70] Alfred Sauvy, dans son livre *De Paul Reynaud à Charles de Gaulle. Scènes, tableaux, souvenirs* (1974, Paris, Casterman), raconte comment J. Bichelonne se met en quête du "fichier individuel des Français" établi mécanographiquement par R. Carmille (responsable de la Statistique Générale de la France) dans le but d'en extraire le fameux "fichier des juifs" et peut-être également afin d'organiser le Service du Travail Obligatoire.

[71] Gruson (C.), *Programmer l'espérance*, op. cit. p. 48. On peut supposer également que C. Gruson a pensé que s'il n'avait pas été tuberculeux, il aurait peut-être continué à travailler consciencieusement pour J. Bichelonne. Parlant de ce dernier, Gruson écrit "*A force d'apolitisme, il s'est associé à la pire des politiques. [...] Au fur et à mesure qu'il essayait de résoudre les problèmes, il devenait l'homme du STO, l'homme du Commissariat aux Affaires Juives...*" (p. 42). On lira également avec intérêt Bloch-Lainé (F.), Gruson (C.), 1996, *Hauts fonctionnaires sous l'Occupation*, Paris, Editions Odile Jacob, et plus particulièrement le chapitre 2 consacré à J. Bichelonne.

Scruter les libertés pour pouvoir en jouir collectivement, c'est la mission que Claude Gruson pense pouvoir assigner au développement conjoint de la science macro-économique et de la comptabilité nationale, s'il en est le chef d'orchestre. En quoi peut-on dire qu'il s'agit d'une profession de morale kantienne ? D'abord parce qu'elle procède d'une critique de la raison pure qui sépare ce qui relève du domaine de la métaphysique dogmatique (en l'occurrence, la foi protestante traditionnelle) de ce qui relève de la connaissance positive des nécessités universelles (bornant ou définissant les libertés collectivement saisissables), à savoir la science macro-économique et la comptabilité nationale[72]. Ensuite, parce que le dispositif de la comptabilité nationale est conçu par Claude Gruson comme support institutionnel à la science macro-économique, elle-même envisagée comme une philosophie transcendantale[73] d'un développement social pacifique, harmonieux et juste : « *La connaissance profonde* [non immédiate, non superficielle, non spontanée] *des mécanismes de l'évolution, dont on s'approche maintenant sans l'avoir acquise, pourquoi n'existait-elle pas avant-guerre ? Cette naissance tardive d'une véritable science économique tient au fait que pour obtenir des schémas de représentation de la réalité qui ne soient pas grossièrement imaginaires, il faut un travail très lourd d'observation systématique qui ne peut être artisanal.* [...] *Nous n'avons guère le choix : il est absolument nécessaire de rendre plus clair ce monde intelligible. Dans ce dessein, vue l'importance des décisions qui sont à prendre et intéressent les structures les plus lourdes, la seule méthode envisageable consiste à placer la planification au coeur de la politique économique* »[74]. La réflexion et l'action de Claude Gruson sont orientées par un raisonnement et une éthique kantiens dans la mesure où il lie le développement de la science et de la scientifisation des affaires publiques à la constitution d'un « *très lourd et systématique* » corpus intellectuel alimenté par l'observation de la réalité (connaissance *a posteriori*, issue d'un type de perception de l'expérience) mais organisé selon des connaissances *a priori* détachées des expériences perçues[75]. A cet égard, le fréquent usage de l'expression « exigences logiques » par Claude Gruson dans son livre « *Programmer l'espérance* » est frappant. Les exigences logiques de la mise en place éventuelle d'une politique des revenus font dire à Claude Gruson que celle-ci ne serait possible que si l'économie de marché était abolie en France (p. 116). Autre exemple : « *A cette période de démarrage du Marché Commun* [début des années 1960], *les entreprises françaises constataient qu'elles ne jouaient pas mal leur jeu dans la compétition*

---

72 "*Mais bien que la naissance de cette prétendue reine* [la Métaphysique] *ait été dérivée (par Locke* [philosophe empiriste]*) de la vulgaire expérience commune et qu'on eût dû pour cela, à bon droit, mépriser son usurpation* [par les 'dogmatiques' ou les 'conservateurs religieux'*], il arriva, cependant parce que cette généalogie qu'on lui avait fabriquée était fausse en réalité, qu'elle continua à affirmer ses prétentions. C'est pourquoi, de nouveau, tout retomba dans le vieux dogmatisme vermoulu et, par suite, dans le mépris où on avait voulu soustraire la science. Aujourd'hui que l'on a (comme on le croit) tenté en vain toutes les voies, règnent le dégoût et l'entière indifférence qui engendrent le chaos et les ténèbres dans les sciences, mais qui sont en même temps la source, ou du moins le prélude, d'une transformation prochaine de ces mêmes sciences*", in Kant (E.), *Critique de la Raison pure*, préface de la première édition, 1993, Paris, PUF 'Quadrige'.

73 "*J'appelle transcendentale toute connaissance qui, en général, s'occupe moins des objets que nos concepts a priori des objets. Un* <u>*système*</u> *de concepts de ce genre s'appellerait* <u>*philosophie transcendentale*</u>*.*" in Kant (E.), op. cit., p.46.

74 Gruson (C.), *Programmer l'espérance*, op. cit., p. 51.

75 "*Ainsi,* <u>*chronologiquement*</u>*, aucune connaissance ne précède en nous l'expérience et c'est avec elle que tout commence. Mais* si *toute notre connaissance débute AVEC l'expérience, cela ne prouve pas qu'elle dérive toute DE l'expérience, car il se pourrait bien que même notre connaissance par expérience fût un composé de ce que nous recevons des impressions sensibles et de ce que notre propre pouvoir de connaître (simplement excité par des impressions sensibles) produit lui-même : addition que nous ne distinguons pas de la matière première jusqu'à ce que notre attention y ait été portée par un long exercice* [pour ce qui nous intéresse, le développement simultané de la macro-économie et de la comptabilité nationale] *qui nous ait appris à l'en séparer.*" in Kant (E.), op. cit., pp. 31-32.

internationale. Une génération nouvelle de chefs d'entreprises arrivait, assez confiante dans ses propres capacités. Elle n'avait pas entièrement tort ; et l'idée que le management était la panacée s'est répandue chez les jeunes-Turcs, qui l'apprenaient de leurs homologues américains ou de leurs collaborateurs sortis de la Harvard Business School. Ils ne savaient pas encore que le management moderne exigeait un dispositif central, un système destiné à élaborer une image globale de l'environnement des entreprises, quelque chose qui s'apparentait au dispositif français de planification. Seulement, aux Etats-Unis, ce dispositif prenait d'autres formes qu'en France, moins visibles, moins concentrées, de telle sorte qu'il fallait connaître les exigences logiques auxquelles il répondait pour l'apercevoir » (p. 92).

Claude Gruson, au fil de sa carrière d'après-guerre qui l'a amené à développer institutionnellement, techniquement et scientifiquement le dispositif planificateur de la comptabilité nationale, conçoit ce dispositif comme de plus en plus transcendantal. Pour lui, la forte croissance de l'économie française et l'augmentation élevée du niveau de vie des Français entre 1945 et 1960 sont en grande partie dues à l'entreprise de planification dont il a été un des principaux moteurs à partir de 1953 (date à laquelle il devient chef du SEEF). Pour Claude Gruson, l'Histoire prouve concrètement qu'il avait raison. Le dispositif qu'il a largement contribué à construire est foncièrement bon. Certes, la réalité lui envoie souvent des signaux de détresse humaine : non réduction des écarts de revenus, grandes disparités des conditions de vie entre classes bourgeoises et classes prolétaires, mouvements de révolte de catégories de travailleurs éprouvant un légitime sentiment d'injustice, etc. Mais cela n'ébranle pas le directeur général de l'INSEE dans ses convictions planificatrices profondes. Au contraire, la solution à ces problèmes socio-économiques réside d'une part dans un développement et un affinement du système central d'information à usage planificateur et, d'autre part, dans un intérêt plus grand porté par les autorités politiques aux préconisations de politique économique produites par ce même système.

Dans son projet (relativement bien avancé) de constitution d'un dispositif transcendantal de planification, Claude Gruson est donc convaincu qu'il faut garder le cap, quitte à doter son navire d'instruments de navigation supplémentaires, plus précis. Il fait ainsi sien le principe de base de la morale kantienne. Au début de sa carrière de planificateur, Claude Gruson était guidé par ce qu'E. Kant appelle des impératifs hypothétiques - [qui] *représentent la nécessité pratique d'une action possible, en tant qu'elle constitue un moyen de parvenir à un quelque chose d'autre que l'on veut (ou en tout cas qu'il est possible que l'on veuille)*[76] - : « Est-ce que le développement de la comptabilité nationale et de la science macro-économique keynésienne peut permettre un développement économique et social de la France ? ». Cette hypothèse ayant été, selon Claude Gruson, validée par l'Histoire, le développement et le perfectionnement du dispositif de planification devient ce que Kant appelle un impératif catégorique - qui représente « *une action comme nécessaire pour elle-même, et sans rapport à un autre but, comme nécessaire objectivement* » (Kant (E.), ibid). Claude Gruson agit comme l'homme moral kantien : « *L'impératif universel pourrait aussi s'énoncer ainsi : Agis comme si la maxime de ton action devait être érigée par ta volonté en loi universelle de la nature* »[77].

Ainsi, c'est pour peaufiner le dispositif scientifique central de la planification que Claude Gruson lance, en février 1964, un appel aux sociologues en s'adressant aux plus éminents d'entre eux à l'époque (Raymond Aron, Michel Crozier, Pierre-Henri Chombart de Lauwe, etc.). Il s'agirait pour les sciences humaines d'aider les économistes planificateurs à mieux saisir les attentes aussi bien que les résistances au changement de la société française, dans le but de rendre compatibles et d'harmoniser développement social et croissance économique. D'après le directeur général de l'INSEE, seule une alliance transdisciplinaire

---

[76] Kant (E.), *Métaphysique des Moeurs I (fondation et introduction)*, Paris, Garnier-Flammarion, 1994, p.88.
[77] ibid. p.98.

entre chercheurs en sciences sociales (science économique comprise) peut guider la France vers la félicité. Dans cette perspective, le politique ordinaire n'est pas digne de confiance : « *On peut naturellement demander au Conseil économique et social ou au Parlement de trancher la question. Mais lorsque les décisions auront été prises sur ce point, même avec l'adhésion des leaders syndicaux, il n'est pas bien sûr qu'elles seront ratifiées par les comportements spontanés* [des Français] »[78]. En répondant à Claude Gruson, Raymond Aron révèle le scandale totalitaire que constituent les hypothèses plus ou moins explicites du planificateur qu'il a devant lui : « *Dans l'état actuel des choses, il me paraît impossible de dire que le taux de croissance possible de l'économie française dans les années qui viennent dépend du degré de connaissance que nous avons de l'économie française* (p. 442). [...] *Ce que vous appelez décision métaphysique, je me demande si ce ne sont pas des choix essentiellement politiques, et si ce que vous appelez libertés collectives, ce ne sont pas des décisions prises par la collectivité. Or, en cette matière, je ne crois pas que le sociologue* [sous-entendu : l'économiste est à la même enseigne] *ait plus de compétence que tout autre citoyen* » (p. 443).

Comme si Raymond Aron éprouvait quelque peine à faire descendre Claude Gruson de son économisme planificateur transcendantal, Paul-Henri Chombart de Lauwe avance l'idée qu'il existe un fossé entre la société telle qu'elle est (et dont les sociologues sont en train de s'arroger le monopole de la description et de l'étude, bref de la représentation scientifique de la société à des fins qui peuvent être politisées) et la société telle que les planificateurs voudraient qu'elle soit : « *Ce qui nous gêne actuellement, c'est que le planificateur, la plupart du temps, ne s'intéresse qu'au sujet qu'il a défini lui-même* » (p. 446). Toutefois, contrairement à R. Aron, P.-H. Chombart de Lauwe pense que la planification a des effets réels indéniables sur la société[79] mais que les planificateurs ne veulent pas les comprendre en dehors de leur volonté de pouvoir[80] : « *Je pose alors la question des rapports entre le sociologue et le pouvoir. Le sociologue doit être là pour dire au pouvoir : « il y a telle recherche à faire dans tel sens parce que si vous prenez telle décision, il va se produire telle ou telle conséquence ». Si, au contraire, le pouvoir veut diriger les sociologues et leur imposer leur sujet de recherche, le sociologue fera un mauvais travail.* [...][Entre le sociologue et le pouvoir] *il faut instaurer un dialogue, et non simplement passer commande* » (p. 446). Par la suite, un dialogue s'instaurera mais il s'agira pour l'essentiel d'un dialogue de sourds, du moins avec Claude Gruson[81]. Celui-ci identifie la planification au lourd dispositif technico-scientifique qu'il a fortement contribué à construire au SEEF puis à l'INSEE. Ce dispositif capte, trie et traite de l'information et l'agrège sous la forme d'une politique économique souhaitable. L'apport des sciences humaines dans le processus

---

[78] Gruson (C.), 1964, "Planification économique et recherches sociologiques", *Revue Française de Sociologie*, V, p. 440. On notera qu'en ne distinguant pas le Conseil Economique et Social du Parlement, Claude Gruson fait preuve d'un faible pragmatisme politique.

[79] Il en a fait l'expérience lorsqu'il travaillait sur les grands ensembles d'habitation et les plans d'urbanisation pour le compte du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme et de la Caisse des Dépôts et Consignations dans les années 1950 (Cf. Chombart de Lauwe (P.-H.), 1975, « 25 ans de sociologie urbaine », *Urbanisme*).

[80] Comme le note à juste titre J. Leca, le pouvoir a généralement comme corollaire le "pouvoir de ne pas savoir" (Cf. Leca (J.), "Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'Etat et le statut de l'évaluation", Revue Française d'Administration Publique, n°66, avril-juin 1993, pp. 185-196).

[81] A une exception près qui mérite d'être soulignée. Claude Gruson contribuera à la pérennisation de liens de travail entre Pierre Bourdieu et toute une lignée de jeunes administrateurs de l'INSEE qui va d'Alain Darbel et Claude Seibel (directeur actuel de la DARES du ministère du Travail, et ancien membre du Conseil Scientifique de l'Evaluation) à Laurent Thévenot, en passant par Alain Desrosières. Pierre Bourdieu "plantera son drapeau" à l'INSEE en devenant chargé d'un enseignement en sociologie à l'ENSAE (dirigé alors par Edmond Malinvaud) de 1964 à 1967. Est-ce à dire qu'il a pris part au processus de planification ou à sa sociologisation ? C'est très discutable. Nous reviendrons sur cette question par la suite.

de planification se borne à compléter à la marge et à affiner le réseau de synapses du dispositif de la comptabilité nationale.
On comprend dès lors que la conception de la planification que soutient Claude Gruson constitue un cadre théorico-pratique peu propice à l'émergence d'un projet d'évaluation des politiques publiques. Les effets sociaux de la politique économique ou des interventions de la Puissance Publique en général n'intéressent pas Claude Gruson, qui s'est peu à peu forgé la très ferme conviction que le perfectionnement de l'appareil de planification peut assurer la bonne marche du système économique et social français. Par exemple, le début des années 1960 se caractérise par le passage d'une société de producteurs à une société de consommateurs ; qu'à cela ne tienne (!), les planificateurs s'appuieront sur des sociologues afin que l'appareil de planification puisse coordonner la consommation, comme il est parvenu à coordonner la production dans les années 1950.
Claude Gruson pense que les planificateurs, par le simple fait de leur compétence scientifique et de la performance synthétique et analytique de leur appareil comptable, vont bientôt pouvoir faire triompher la raison et l'harmonie sociale en France. Sans doute, le double fait qu'il ait entraîné dans son sillage des dizaines de jeunes fonctionnaires et contractuels de l'Etat, et que le pouvoir politique et gouvernemental lui a, somme toute, permis de mettre en branle ce formidable mouvement socio-administratif, n'est pas étranger à cette ambitieuse croyance. Plus la tour d'ivoire de Claude Gruson s'érigeait sur un plan institutionnel et technologique, moins il avait de chance de la considérer comme une tour d'ivoire (vis-à-vis du social et surtout du politique).

b. Pierre Massé : composer avec le politique

Comparé à Claude Gruson, Pierre Massé apparaît comme un empiriste pragmatique. Il est d'abord un homme de terrain. Né en 1898, il devient ingénieur des Ponts et Chaussées (X-Ponts) en plein milieu de la première guerre mondiale à laquelle il participe et sera blessé. Entre les deux guerres, il travaille dans l'industrie électrique et se taille une solide réputation dans le domaine de la construction d'usines électriques. Tout en étant moins en vue, il fait partie de cette génération très particulière de grands ingénieurs tels que Louis Armand, Marcel Boiteux, Raoul Dautry, Pierre Guillaumat ou André Giraud, Louis Loucheur, etc., dont certains accéderont à des fonctions politiques ou gouvernementales après la seconde guerre mondiale et qui, dès les années 1930, préfigurent la technicisation de la gestion des affaires publiques. Pendant la seconde guerre mondiale, Pierre Massé participe avec son collègue électricien Cégétiste et communiste - mais non encarté au PCF - Pierre Le Brun à des actions de résistance intérieure (dans l'édition clandestine[82]). Ayant pris part de manière modeste mais réelle à une certaine victoire sur les forces du Mal, Pierre Massé n'envisage pas, contrairement à Claude Gruson, de consacrer le restant de ses jours à les pourfendre. Il ne s'en fait pas une 'mystique'.
Pour Claude Gruson, la guerre a été la période au cours de laquelle il n'a rien fait de Bien, où il a failli mal faire et a, en tout cas, laissé faire le Mal. Pierre Massé a fait, pendant la guerre, ce qu'il lui semblait juste de faire et la victoire sur l'Occupant ne peut pas provoquer un aggiornamento moral en lui. En 1946, après la nationalisation des unités de production électrique, il devient assez logiquement directeur de l'Equipement d'Electricité de France. C'est sous sa houlette qu'un vaste réseau de barrages hydrauliques est construit et permet en 1955 à la France de disposer d'une capacité de production électrique double de celle de 1939. Ce faisant, Pierre Massé gère un budget d'investissement d'environ 300 milliards de francs, inscrit dans le cadre du premier Plan. En fait, avant de devenir commissaire au Plan en 1959, Pierre Massé connaît et participe principalement à la planification française par le

[82] Ce sont les débuts des « Editions de Minuit ». Massé (P.), 1982, *Aléas et progrès. Entre Candide et Cassandre*, Paris, Editions Economica.

biais de l'organisme CGP. C'est à travers un travail de planification sous-sectorielle et « inter-sous-sectorielle » - en l'occurrence la production d'énergie électrique à l'intérieur du secteur de l'énergie - que Pierre Massé aborde la planification.
De surcroît, la différence qui existe entre l'activité planificatrice sectorielle de Pierre Massé et celle, pan-sectorielle, de Claude Gruson est redoublée par le monde qui sépare leurs modes d'analyse économique respectifs. Dans la plus pure tradition des ingénieurs intellectuels du corps des Ponts et Chaussées[83], le premier mène depuis le début de sa carrière des recherches sur le calcul économique (micro-économie) appliquées aux grandes décisions d'investissement[84] prises concrètement par des entreprises publiques ou privées. Quant au second, il s'attache à construire un cadre indicatif macro-économique susceptible de guider un système supposé structurellement stable d'agrégats décisionnels - c'est-à-dire, non pas des entreprises prises une à une, mais des branches d'activités - vers une croissance soutenue et équilibrée.
Ces deux modes d'analyse économique ne coïncident que très partiellement. Certes, force est de constater que durant les trois premiers Plans, ils s'articulent au Commissariat général du Plan dans un esprit qui relève davantage de la coopération que du rejet mutuel[85]. Dans leurs écrits, ni Claude Gruson ni Pierre Massé ne font état de quelconques heurts de doctrines dans les travaux du Plan. Il est clair que, pour une entreprise publique comme EDF, il peut être très éclairant d'apprendre des gens du SEEF que l'on peut tabler à un horizon de quatre ou cinq ans sur un taux de croissance de tant, de taux d'intérêt de tant, etc. Ainsi que le note Pierre Massé : « *Jamais par exemple l'Electricité de France, où j'exerçais à l'époque les fonctions de directeur de l'Equipement, n'aurait décidé, en 1946, de prendre pour objectif une production presque double de la meilleure année d'avant-guerre sans une perspective de développement correspondante des autres branches d'activité* »[86]. Réciproquement, le SEEF ne peut que se réjouir que ses indications macro-économiques soient utilisées par une importante entreprise publique telle qu'EDF. Mais, il faut souligner que cette dernière ne peut absolument pas se contenter des informations que lui dispense le système global de la planification. C'est sur plus de vingt ans qu'elle doit penser ses investissements et leur amortissement, ses choix technologiques, son système de tarification, etc. Elle doit également gérer un personnel fortement syndicalisé et syndicalement fort du fait de la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée qui caractérise l'époque dont nous parlons, etc. : tout cela entraîne bien évidemment des coûts qu'il faut prendre en compte.
La planification macro-économique à la mode Gruson ne couvre que très partiellement les besoins de planification d'EDF. Est-ce à dire que le calcul économique est plus pragmatique que la macroéconomie keynésienne ? Ontologiquement, la réponse est négative. D'une part, comme la macroéconomie keynésienne, le calcul économique se fonde sur un ensemble de connaissances *a priori*, d'hypothèses que l'expérimentation a transformées petit à petit en postulats considérés comme acquis[87]. Comme elle, il fait appel au formalisme mathématique

---

83 Pour des éléments de cadrage de cette tradition, Cf. Etner (F.),1987, *Histoire du calcul économique en France*, Paris, Editions Economica.

84 En 1946, P. Massé publie aux éditions Hermann un ouvrage en deux tomes intitulé : *Les réserves et la régulation de l'avenir dans la vie économique*.

85 Il convient de noter tout de même que Pierre Massé représentait EDF dans les commissions du Plan non pas seulement pour prendre connaissance de projections macro-économiques à moyen terme établies par le SEEF, mais également pour négocier et signer une sorte de contrat de développement planifié de l'entreprise, en échange de quoi celle-ci se voyait attribuer les moyens de sa politique de développement (dans les années 1950, EDF ne pouvait pas encore s'auto-financer).

86 Préface de Pierre Massé in Mac Arthur (J.), Scott (B.), op. cit., p. XXII.

87 Ces postulats ne cessent pas pour autant d'être explicités formellement et se prêtent à des épreuves de falsification, ce qui les rend scientifiques au sens popperien du terme. Néanmoins, il convient de constater qu'il existe une différence entre falsifiabilité et falsification effective. Parce que la théorie du calcul économique est pratiquée dans le cadre d'organisations sociales - EDF, SNCF, ministère des Transports - hiérarchisées et en

pour se doter d'une cohérence interne objective. Le calcul économique n'est donc pas moins théorique que la macroéconomie keynésienne. D'autre part, si l'on définit le pragmatisme comme étant une doctrine qui pose la valeur pratique d'une idée comme critère de sa véracité, la construction du dispositif de la comptabilité nationale permet aux planificateurs macro-économiques tels que Claude Gruson de revendiquer à juste titre une certaine forme de pragmatisme. En conséquence, la comparaison en eux-mêmes des modes d'analyse économique respectifs de Pierre Massé et Claude Gruson ne dénote pas une différence de rapport au monde de l'expérience et au monde de la pratique (action sur le monde de l'expérience) entre les deux hommes.

En revanche, on remarque que c'est l'échelle politique d'application ou d'usage de ces deux modes d'analyse par ces deux personnages au cours de leur vie professionnelle qui fait que la planification à la Massé est sous-tendue par un pragmatisme autre que celui de la planification à la Gruson. Ce dernier conçoit la planification comme un processus transcendantal et supra-politicien par lequel des hommes de science(s) indiquent la marche à suivre aux décideurs. Ceux-ci peuvent ne pas tenir compte de ces injonctions mais Claude Gruson suppose qu'étant donné les bienfaits globaux avérés de la planification, les décideurs finiront bien par se ranger du côté de la raison planificatrice : il prend le politique de haut. Claude Gruson veut croire que la légitimité et l'efficacité de son projet politique de société d'amour et de liberté peut reposer sur le pragmatisme cognitif - pragmatisme fondé sur le couple synergique [compatibilité nationale / macroéconomie keynésienne] - de sa conception de la planification, ce en quoi l'Histoire des trente années suivantes lui donnera tort. Bref, Claude Gruson ne pense pas devoir faire de la « *politics* » pour imposer sa « *policy* » car faire de la politique c'est compromettre, c'est perdre sa politique.

Pierre Massé, quant à lui, n'a jamais envisagé son action en dehors ou au-dessus du jeu politique et des relations de pouvoir qui existent entre les hommes. Meneur d'hommes, maître d'oeuvre de grands projets industriels, ancien résistant, les relations de pouvoir ont toujours été son lot quotidien. Il est également bien placé pour savoir qu'EDF, son champ d'action d'avant le CGP, doit son existence à une décision politique (les nationalisations). Il utilise le calcul économique parce qu'il croit en ses vertus rationalisantes, tout en considérant que cet exercice doit être impérativement accompagné de moments de négociation ou d'échanges politiques si l'on veut pouvoir le mettre en pratique : « *Je connaissais le Commissariat général du Plan, où j'avais siégé à la toute première Commission de modernisation de l'électricité, puis à la Commission de l'Energie. J'y assumais en outre, depuis l'origine, la présentation et la défense des dossiers d'équipement d'Electricité de France. C'étaient de bons dossiers, où l'imagination technique était tempérée par l'aspect économique que j'avais cherché à introduire chez les ingénieurs. J'avais en outre pris pour règle de ne jamais réclamer à autrui ce que, me mettant à sa place par la pensée, j'aurais refusé d'accorder. Il y avait eu quelques moments de tension, quelques séances aigres-douces au Conseil d'EDF*[88]*, mais le développement des chantiers n'a jamais été compromis* »[89].

En définitive, le pragmatisme de Claude Gruson est sociétal et peut se formuler ainsi : « Il faut approfondir notre connaissance du fonctionnement économique de la société française pour préconiser des décisions économiques qui puissent être ratifiées par le comportement

---

prise avec des enjeux politico-économiques concrets évidents, elle en épouse la structure, ce qui fait que certains de ses éléments sont falsifiables dans le principe mais peu falsifiés dans la réalité car attachés à des schèmes de légitimité difficilement contestables. Ce sont ces éléments, qui constituent ce que Imre Lakatos appelle le "noyau dur" des programmes scientifiques, que nous considérons comme des postulats acquis.

[88] A la fin de 1948, Pierre Massé devient directeur général adjoint d'EDF, tout en maintenant un droit de regard et de décision sur les programmes de modernisation et de construction du système de production d'EDF.

[89] In Cazes (B.), Mioche (Ph.), (sld.), 1990, *Modernisation ou décadence. Contribution à l'histoire du Plan Monnet et de la planification en France*, Aix-en-Provence, Publications de l'Université de Provence, p. 151.

des Français ». Claude Gruson raisonne comme si la préconisation de décisions scientifiquement fondées allait automatiquement se traduire par une prise de décision fidèle à cette préconisation. La dimension politique du processus de décision, indépendante de sa dimension scientifique, est négligée. C'est pourquoi le pragmatisme sociétal de Claude Gruson est impossible ou, de façon plus nuancée, politiquement contingenté : il peut ne pas être selon les circonstances politiques que Claude Gruson ne veut pas prendre en considération.

En revanche, Pierre Massé agit de façon claire sous l'empire d'une grande sensibilité à la dimension politique de la décision publique et de la planification. On en trouve un exemple à travers le récit qu'il fait de son arrivée au poste de commissaire au Plan : « *En 1959, j'affirmai sans détour la continuité avec le passé* [...] *Dans la même pensée, j'avais maintenu aux comptables nationaux* [alors sous la houlette dynamique de C. Gruson] *la mission d'établir les projections associées au Plan. Cependant, l'environnement du Plan venait de subir des modifications profondes, dans la forme et dans le fond. La tragédie algérienne avait ramené le général de Gaulle au pouvoir, la constitution de la Vème République avait été approuvée par le suffrage populaire* [...] *C'est l'affaire personnelle du Commissaire général de s'y adapter, d'en tirer parti, et éventuellement de l'infléchir* ». A mots couverts, Pierre Massé affirme que la perspective planificatrice de Claude Gruson est inadaptée à la nouvelle donne politique, voire irrémédiablement fermée au nouvel environnement politique de la planification. Il dit de Claude Gruson que « *l'être angélique, quand il entre en contact avec la réalité, souffre et risque de dévier* »[90]. Pour Pierre Massé, les planificateurs ne peuvent rationaliser le politique ou la gestion des affaires collectives que s'ils s'y engagent volontairement et stratégiquement, c'est-à-dire qu'ils composent avec le politique en sachant que les critères de choix des planificateurs ne représentent qu'une partie de l'ensemble des critères présidant à la décision collective.

Pierre Massé et Claude Gruson interprètent différemment l'avènement de la Vème République. Le second pense que la faveur dont jouit la planification auprès du nouveau pouvoir signale qu'un Etat fort et déterminé va finalement relayer vers la société française la politique économique esquissée par les économistes planificateurs. Tout ce que ceux-ci ont à faire consiste à parfaire leur travail de rationalisation, et donc à demander que davantage de moyens soient mis à leur disposition pour perfectionner leur quasi[91] *deus ex machina*. Les témoignages des anciens du SEEF contenus dans le livre de François Fourquet expriment bien ce mélange d'espoir et de soulagement d'une part - être enfin reconnus institutionnellement et durablement - et de nostalgie par rapport aux temps fusionnels de la petite équipe du SEEF d'avant 1958, d'autre part.

A l'inverse de Claude Gruson, Pierre Massé relativise la puissance de l'Etat et du Plan par rapport à la société française : « *En marge de l'activité quotidienne se développa un grand débat qui cherchait à définir la nature et la signification du Plan. Les deux tendances extrêmes ne pouvaient être retenues. Un plan indicatif eut été un document sans portée* [contrairement à ce que pense C. Gruson]. *Un plan impératif aurait été insupportable aux Français, s'il avait été possible de le formuler. Suivant la boutade d'Oskar Lange, on ne planifie pas le nombre de concombres au sel à produire ni le nombre de lièvres à tirer par les chasseurs. Le débat fut tranché par la formule de l'ardente obligation, dont la connotation éthique avait une force d'entraînement. Comme une audience en tête-à-tête le confirma, De Gaulle ne prétendait pas (ou ne prétendait plus) diriger l'économie, mais la conduire, lui tracer la voie vers de grands desseins. Au service de l'action ainsi comprise, il engagea son autorité* ».

---

[90] Fourquet, op. cit., p. 282.

[91] Le préfixe « quasi » marque la différence entre ce qui est transcendant et ce qui est transcendental.

Charles De Gaulle, nous dit Pierre Massé, a perdu une bonne part de ses illusions quant à l'omnipotence de l'Etat sur la course de l'économie française. Il ne les a pas toutes perdues comme en témoigne l'épisode de la grève des mineurs de charbon en 1963. Mais, somme toute, selon Pierre Massé, le Président de la République est sur la bonne voie, celle d'un Etat qui va accomplir des choses dans un certain nombre de domaines socio-économiques cruciaux (les « *grands desseins* »), plutôt que vouloir régenter l'économie dans son ensemble. Là réside la principale différence entre Pierre Massé et Claude Gruson. Le pragmatisme de Pierre Massé est politico-administratif avant d'être sociétal : « Il faut d'abord bien connaître le fonctionnement économique et politique d'un champ d'intervention de la puissance publique pour préconiser des décisions susceptibles d'être prises et appliquées dans un but de développement économique et social global ». L'apport de Pierre Massé à la planification participe donc en premier lieu d'un désenchantement de l'Etat. Un des corollaires de ce désenchantement peut se formuler ainsi : il est inutile d'orienter davantage le Commissariat du Plan vers le rôle secondaire et formel de passeur de consignes macro-économiques que les planificateurs du type de Gruson veulent donner aux acteurs économiques nationaux. Pierre Massé valorise son expérience et ses compétences technico-économiques de planificateur mono-sectoriel pour que le CGP devienne la figure de proue d'un Etat fabricateur de politiques et de projets publics spécifiques, rationnels, coordonnés et efficaces pour la collectivité.

Avec l'arrivée de Pierre Massé au poste de Commissaire au Plan, le CGP ne se contente plus d'être le lieu de rencontre des planificateurs et des planifiés, il se lance dans l'invention, l'initiation, ou la coordination de programmes d'intervention de la puissance publique encadrés par la politique économique de l'Etat, mais ne s'y fondant pas. Il y a là beaucoup plus qu'une nuance. L'épisode malheureux de la « politique des revenus », évoqué plus haut dans le texte, fournit une bonne illustration de la radicalité du changement d'orientation institutionnelle que Pierre Massé veut imprimer au Commissariat du Plan. Claude Gruson voit la politique des revenus comme une extension révolutionnaire mais logique et nécessaire de la politique économique de la France. Il s'agit simplement de déduire de la politique économique des directives à donner à une ferme et souveraine « *police* [nationale] *des salaires* »[92], et c'est ce qu'il propose au Premier Ministre, Georges Pompidou, qui, bien entendu, s'empresse de classer le projet « sans suite ». Claude Gruson affirme avoir été très marqué par cet échec mais, ainsi que le note Pierre Massé, il est difficile de « *comprendre que Gruson ait été affecté par un échec qu'il aurait dû prévoir* [...] *En s'exprimant comme il l'a fait, Gruson avait beaucoup diminué ses chances d'accéder au Commissariat du Plan. C'est tout à son honneur, et c'est d'une grande noblesse. Mais pour être commissaire au Plan, il faut un minimum de réalisme, dont Gruson paraît avoir manqué en la circonstance* »[93].

Pour Pierre Massé, la politique des revenus constituerait bien sûr un instrument de la politique économique, mais pas uniquement. Son élaboration ne peut pas seulement s'opérer par prolongement logique de la politique économique. Il ne suffit pas de dire que, le fonctionnement de l'économie française étant ce qu'il est, la fixation d'un objectif de croissance raisonnable et équilibrée implique que certaines branches d'activités doivent accepter une faible augmentation des salaires par rapport à d'autres branches d'activités[94].

Pierre Massé a en tête cet acte fondateur de l'idée de politique des revenus qu'est la grève des mineurs de 1963. Il sait qu'une politique des revenus ne peut exister que si des négociations sont engagées avec les partenaires sociaux, pied à pied, branche par branche,

---

[92] Nous citons ici un lapsus que Claude Gruson faisait, dit-on, lorsqu'il parlait d'une politique des revenus.

[93] Ibid, p. 279.

[94] A plusieurs reprises, dans le cadre des activités du Club Jean-Moulin (dont il n'était pas membre à notre connaissance), C. Gruson est allé prêcher la parole des exigences logiques de la politique des revenus devant les cadres de la CFDT.

entreprise par entreprise, et qu'il ne suffit pas d'inculquer aux partenaires sociaux les exigences logiques et scientifiquement établies du bon fonctionnement du système économique national : « *La Conférence* [des revenus] *tint neuf séances de travail du 24 octobre 1963 au 14 janvier 1964. Les attitudes des participants allèrent de l'indifférence polie à l'hostilité déclarée. Le rapport sur la Conférence proposa quelques améliorations d'ordre statistique et suggéra sans illusion un essai de programmation indicative en valeur* [P. Massé a une conscience pratique des limites de la stratégie éducative et/ou pseudo-messianique de Claude Gruson]. [Le rapport de la Conférence] *attachait plus d'importance à l'institution d'un Collège d'étude et d'appréciation des revenus qui serait saisi, dans un premier temps, des cas isolés présentant l'apparence d'abus manifestes, et dégagerait peu à peu par sa jurisprudence ces fameux « éléments de politique des revenus » qui tardaient à se manifester spontanément. Cette proposition fut compromise tout autant par le zèle de ses partisans* [C. Gruson] *que par les attaques de ses adversaires. Les mots de collège et d'appréciation avaient un parfum de magistrature économique qui ne plaisait pas à tout le monde. Dès lors le Commissaire du Plan jugea expédient de se replier sur un Centre d'études des revenus et des coûts, plus modeste, mais en définitive plus efficace.* »[95].
Dans l'esprit de Pierre Massé, une politique des revenus pourrait exister si l'on en dégageait les éléments au gré d'une stratégie politico-administrative à la fois expérimentale et incrémentale, et donc, eu égard à ses moyens, relativement indépendante de la politique économique globale.

c. Passage d'une planification macro-économique nationale à une planification des politiques publiques prenant modèle sur la Caisse des Dépôts et Consignations

L'arrivée de Pierre Massé à la tête du Commissariat Général du Plan annonce une adaptation de la planification à une mutation de l'Etat de plus en plus perceptible à travers des politiques publiques dont la coordination et la mise en cohérence les unes par rapport aux autres ne saurait faire oublier le problème stratégique et méthodologique de leur élaboration, de leur mise en oeuvre et de leur efficacité respective.
En raison de l'intellectualisme et du centralisme qui caractérisent son expérience administrative, mais également parce que la société française a toujours été l'horizon vers lequel il a voulu délibérément orienter sa réflexion et son action, Claude Gruson envisage, de manière assez floue, l'Etat comme un instrument monolithique, quasi-régalien, et socialement désincarné de régulation de l'économie nationale. Telle n'est pas l'idée que s'en fait Pierre Massé. L'Etat, selon le commissaire au Plan des débuts de la Vème République, est d'abord un ensemble d'administrations, d'organismes parapublics, d'entreprises publiques dont il faut planifier les actions une à une (établissement de la liaison Rhin-Rhône, par exemple) et/ou de manière coordonnée (par exemple, élaborer une politique d'équipements collectifs articulant, au niveau des villes, une politique de logements sociaux, une politique de construction d'infrastructures de transports et une politique d'équipements scolaires).
Techniquement, il ne s'agit pas véritablement d'une invention. Les trois premiers Plans, les matrices de Léontieff et les tableaux d'échanges inter-industriels qui en constituaient le socle formel, tenaient déjà lieu de procédure de coordination inter-sectorielle. Mais ils mettaient l'accent sur la fixation d'objectifs quantitatifs rationnellement établis comme possibles ou réalisables, afin de faire souffler dans l'économie française un vent de productivisme synonyme de croissance et de puissance nationale. Au tournant des années 1950-1960, ce mode de coordination globale perd de sa raison d'être. L'économie française est florissante, à plus de cinq points de croissance par an. Economiquement, la France se porte très bien, et même trop bien. D'importantes tensions inflationnistes se déclarent du fait

[95] Témoignage de Pierre Massé in Cazes (B.), Mioche (Ph.),(1990), op. cit., p. 163.

d'une demande excessive par rapport à l'offre existante. Le patronat a acquis une autonomie certaine par rapport à l'Etat. Les syndicats sont en position de force, compte tenu de la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée ou non. En conséquence, l'exode rural et l'immigration s'accélèrent. La société française se transfigure à une vitesse d'autant plus inquiétante que les sciences sociales non économiques, qui dessinent avec précision les contours du phénomène, sont en train de dépasser un certain seuil de légitimité institutionnelle ou d'audience attentive chez les décideurs.

L'Etat et ses fonctionnaires planificateurs se trouvent confrontés à un grave dilemme : réviser drastiquement à la baisse les objectifs de croissance pour mieux maîtriser le changement sociétal, ou maintenir des objectifs de forte croissance en hypothéquant largement l'avenir socio-structurel du pays. La solution à ce dilemme va venir de ceux qui proposent de rationaliser la gestion micro-économique et l'affectation qualitative des moyens ou des ressources budgétaires et institutionnelles dont dispose l'Etat.

Un haut fonctionnaire avait montré la voie dès le début des années 1950. Il s'agit de François Bloch-Lainé, qui devient directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) en 1952. Il met à profit la relative indépendance de la CDC par rapport au gouvernement et les gigantesques moyens financiers dont elle dispose (notamment l'épargne populaire) pour bâtir une sorte de ministère du développement économique et social sans ministre, un Etat interventionniste dans un Etat qui l'est encore peu. Avant de montrer la valeur de modèle d'Etat « moyens-centré » et interventionniste que va acquérir la Caisse des Dépôt sous la houlette de F. Bloch-Lainé, il convient de rappeler que son émergence a été facilitée par un double phénomène de dépolitisation de la planification et de montée en puissance des techniciens non-économistes des Finances dans les années 1950.

Avec le premier Plan, la planification commence dans une perspective clairement dirigiste et productiviste. Il faut relancer l'économie et, partant, dynamiser coûte que coûte les industries dites de base y compris, si besoin est, par la force. On lit dans le rapport du premier Plan que « *l'exécution devra faire l'objet d'accords contractuels entre les pouvoirs publics et l'industrie intéressée, l'industrie s'engageant à réaliser le Plan et les pouvoirs publics à lui fournir les moyens nécessaires (crédits, matières,...) ou à lui en faciliter l'obtention.* [...] *A défaut d'accords suffisants, il pourra être fait application de la loi du 26 avril 1946 sur les programmes de production* [le gouvernement donne aux industries des ordres de production] »[96]. Les problèmes de financement du Plan n'entrent alors pas en ligne de compte. Charles De Gaulle a placé Jean Monnet et l'a soutenu dans son entreprise. Mais, début 1946, l'auteur de l'appel de Londres quitte le pouvoir. Heureusement pour le CGP, les ministres communistes, dont celui de l'Industrie, sont là pour veiller à la promulgation du premier Plan. Mais ils s'en vont à leur tour en 1947 et le Plan, qu'il s'agit maintenant d'exécuter, n'est toujours pas solvable.

Alors que les appuis politiques à la planification se font rares et aléatoires - ce qui caractérisera toute la IVème République -, Jean Monnet sauve finalement la mise en obtenant l'aide financière du Plan Marshall. Le premier Plan peut commencer à être mis en oeuvre sans révision des objectifs de production qu'il comporte. Mais l'élan ne dure que deux ou trois ans : entre 1947 et 1949. En effet, l'aide Marshall n'est pas un chèque en blanc pour l'économie française. Il est au contraire limité. C'est d'ailleurs en vain qu'en 1953 le Président du Conseil, René Mayer, et son ministre des Finances, M. Bourgès Maunoury, entreprendront un voyage aux Etats-Unis pour tenter d'obtenir une rallonge[97].

---

[96] Cité dans Andrieu (C.), "Le financement des investissements entre 1947 et 1974 : trois éclairages sur les relations entre le ministère des Finances, l'institut d'émission et le Plan", in Rousso (H.)(dir.), *De Monnet à Massé*, op. cit..

[97] On peut faire l'hypothèse que les Etats-Unis ont déjà décidé de prendre le relais de la France en Indochine, après s'être tout d'abord limités à l'envoi de matériel et de conseillers militaires pour l'Armée française dans

Au début des années 1950, avec le tarissement de la source Marshall, s'engage une lutte doctrinaire ouverte entre les tenants de l'équilibre budgétaire (Direction du Budget, Banque de France, secteur bancaire, etc.) et ceux du développement économique *via* une forte dose d'investissement public (essentiellement le CGP et le SEEF). Les premiers ne veulent pas d'un Etat qui, par l'alourdissement de la fiscalité, budgétise l'investissement dans le secteur de l'entreprise (privée ou publique) afin de compenser la terminaison du Plan Marshall. Pour eux, il incombe au secteur bancaire, aux marchés financiers et aux organismes spécialisés de crédit de réguler l'investissement et, en conséquence, de contribuer principalement au financement du Plan.

Les tenants du développement économique planifié veulent le contraire. « *Vous ne pensez qu'à augmenter les impôts et à dévaluer le franc. Vous ne faites pas confiance aux épargnants, aux ménagères. Mais c'est eux qui n'ont pas confiance en vous, fonctionnaires fiscalo-dirigistes. Je stopperai malgré vous la hausse des prix. J'émettrai les emprunts que vous ne voulez pas ou ne pouvez pas placer. Je ferai rentrer les capitaux émigrés ou thésaurisés que vous avez fait fuir...* »[98] : ainsi François Bloch-Lainé retranscrit-il de mémoire le discours libéral d'orthodoxie budgétaire qu'adresse Antoine Pinay - Président du Conseil et ministre de l'Economie et des Finances de mars 1952 à janvier 1953 - aux planificateurs étatistes dont le directeur du Trésor fait, à ses yeux, partie.

Par la voix d'Antoine Pinay, les gardiens de l'équilibre budgétaire suggèrent un positionnement de l'Etat en retrait par rapport au financement de la planification. Pendant la période du Plan Marshall, soit entre 1947 et 1952, les fonds publics couvrent en moyenne 50% des investissements, tandis que les banques et les organismes spécialisés de crédit n'y participent qu'à hauteur de 10%. A la fin du Plan Marshall, la part des fonds publics tombe brutalement à 30% et finit par se stabiliser aux alentours de 20% dans les années 1960. A partir de 1952, la part des banques et des organismes spécialisés de crédit croît pour plafonner à environ 17%[99]. Ainsi, dès 1952, le quasi-monopole des macro-économistes planificateurs sur le financement de la planification de l'économie nationale par le budget de l'Etat s'étiole sensiblement, les financiers de la rue de Rivoli et du secteur bancaire reprenant un avantage doctrinaire certain. Le fait que Claude Gruson, en prenant officiellement les rênes du SEEF en 1952, se fasse fort d'intégrer la dimension financière dans sa problématique macro-économique[100] ne modifie pas le pli « financiéro-libéral » qui affaiblit la planification à cette époque. Par rapport aux années du Plan Marshall, le CGP et le SEEF ont perdu une grande part des moyens budgétaires qui leur permettaient d'exercer un certain dirigisme économique.

En 1953, François Bloch-Lainé fait personnellement, en apparence, les frais de cette atrophie budgétaire et structurelle de la planification de l'économie française. Considéré par son ministre, Antoine Pinay, comme un directeur du Trésor trop favorable au dirigisme planificateur d'Etat, il est obligé de quitter son poste pour devenir directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations. Sans doute le ministre espère-t-il ainsi se débarrasser d'un homme qui entrave délibérément le muselage des planificateurs de la première heure. Cet espoir ne sera pas déçu puisque la débudgétisation du Plan va pouvoir se poursuivre.

Cela dit, François Bloch-Lainé, s'il n'est plus en position de freiner l'affaiblissement budgétaire de la planification pan-économique maîtrisée par le couple CGP-SEEF, trouve entre ses mains un outil qui, mis en valeur, va lui ouvrir les portes de la planification d'un

---

cette zone du continent asiatique. Aussi, accorder un second Plan Marshall au gouvernement français aurait sans doute permis à celui-ci d'envisager de se lancer dans la reconquête de ses positions coloniales ou protectorales en Asie du Sud-Est, ce que les Etats-Unis ne souhaitaient en aucun manière.

[98] *Profession fonctionnaire*, op. cit., p. 119-120.

[99] Ces données chiffrées sont issues de Andrieu (C.), op. cit. pp. 56-58.

[100] Dans le langage de la « ComptaNat », incorporation d'un tableau des opérations financières (TOF) dans le tableau économique d'ensemble (TEE).

certain nombre de secteurs qui deviendront plus tard « d'intervention publique » et que l'on peut regrouper sous le label « aménagement du territoire ». Tandis que l'Etat dirige de moins en moins l'économie à travers le Plan, il s'y investit de plus en plus à travers la Caisse des Dépôts et Consignations et sa politique d'aménagement du territoire. « *L'action passée de Jean Tannery* [ancien directeur général de la Caisse des Dépôts] *me servait d'exemple. Pendant les années trente, où l'on ne faisait plus grand-chose en France, où l'administration laissait à des entreprises indolentes tout le soin d'entreprendre, la Caisse, animée par cet homme imaginatif, avait orienté les fonds des caisses d'épargne vers d'autres emplois que les rentes et les obligations bien garanties. Tannery donna aux prêts aux communes une extension qu'ils n'avaient jamais eue. Il poussa l'Etat et les collectivités secondaires à faire des grands travaux. J'ai trouvé dans ses archives une correspondance avec l'inventif André Citroën sur des projets d'autoroutes, extraordinaires pour l'époque* »[101].

F. Bloch-Lainé sort ainsi des oubliettes et revendique l'héritage interventionniste des « années folles » de la CDC dirigée par Jean Tannery. Il faut lier ce stratégique et revigorant retour aux sources à l'activité intellectuelle que déploie le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU) dès la fin des années 1940 et à laquelle F. Bloch-Lainé participe : « *A l'origine, il y a eu Eugène Claudius-Petit et la petite équipe qu'il réunissait dans son bureau, le jeudi soir, quand il était ministre de la Reconstruction : Pierre Lefaucheux, Henri Deroy, Robert Bordaz, Pierre Prothin. J'en étais. Le premier « plan vert » est sorti de là, cependant que Jean-François Gravier écrivait « Paris et le désert français »* »[102]. A l'époque, la tête du MRU[103] prône l'idée que l'industrialisation et la planification territorialisée du logement et de l'urbanisme sont à la fois possibles et doublement rentables macro-économiquement - abaissement par économies d'échelle des coûts de construction et rehaussement des normes de confort induisant un gain de productivité chez les travailleurs. Plus globalement, il faut mettre en place une politique nationale d'aménagement du territoire pour décongestionner la région parisienne et mettre en valeur les ressources de l'ensemble du territoire national[104].

Mais le MRU n'a pas les moyens de sa politique. La mission éphémère, la reconstruction, qui lui a été confiée à sa création en 1944 le stigmatise institutionnellement[105]. Les grands corps de l'Etat n'investissent pas le MRU, les ministères des Transports et des Travaux Publics rechignent d'autant plus à coopérer avec lui que l'urbain et les liaisons interurbaines ne les intéressent pas (encore). Les planificateurs du CGP et du SEEF font du logement et de l'urbanisme un objectif de second ordre et, de toute façon, les considèrent comme un champ d'activité implanifiable car socio-professionnellement trop éclaté et complexe. Quant aux élus locaux, ils ne comprennent pas bien pourquoi l'urbanisme et le logement deviendraient

---

101 Bloch-Lainé (F.), op. cit., p. 128.

102 ibid p. 140.

103 Claude (V.), juin 1994, *La fonction 'étude' et l'administration de l'urbanisme. Fonction centrale contre fonction diffuse (1954-1969)*, rapport d'étude pour le secrétariat permanent du Plan Construction et Architecture du ministère de l'Equipement.

104 Les penseurs du MRU ont eux-mêmes adopté les idées du courant moderniste de la discipline géographique de cette époque, celles de Jean-François Gravier étant considérées comme un peu trop réactionnaires (c'est-à-dire subversivement conservatrices) et donc ne cadrant que partiellement avec la volonté d'interventionnisme étatique qu'affichaient les intellectuels du MRU. Une des premières et principales références littéraires des géographes modernistes est la suivante : Dessus (G.), Georges (P.), Weulerse (J.), 1949, *Matériaux pour une géographie volontaire de l'industrie française* (*Cahier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, n°7). Ces géographes entrent en résonance intellectuelle avec l'économiste François Perroux qui prône la mise en place de pôles de développement économique régionaux (ancêtres des métropoles d'équilibre de la DATAR des années 1960).

105 Voldman (D.), 1997, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique*, Paris, Editions de l'Harmattan.

une affaire d'Etat central. Ils font la sourde oreille aux injonctions planificatrices de la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme (DAFU) et de la Direction de l'habitat de la construction (DHC) du MRU. Cette surdité politique locale bénéficie souvent de l'appui tacite des architectes-urbanistes responsables des services départementaux du MRU soucieux de leur paisible inclusion dans les réseaux notabiliaires locaux. L'instabilité gouvernementale et le parlementarisme de la IVème République engendrent un climat favorable à ce type de relation centre-périphérie[106].

En créant la Société centrale immobilière de la CDC (la SCIC) en 1954, et la Société centrale d'équipement du territoire (SCET) en 1955, Bloch-Lainé va mettre en application, tambour battant, les grandes lignes de la doctrine du MRU, sans que cela apparaisse trop comme la mise en oeuvre d'une ou de politiques publiques initiées par l'Etat central. Non pas qu'il faille éviter d'être accusé de plagier le MRU. Il s'agit de se donner les moyens de ses objectifs avec l'assentiment des univers politiques locaux et des secteurs administratifs connexes ou concurrents. La technocratie est en train de renaître.

En apparence, le holding de la CDC n'a pas de politique, il mène simplement des projets là où les conditions politiques et les moyens techniques et financiers le permettent. Mais si l'on prend un peu de recul, on s'aperçoit qu'une logique interventionniste, intelligemment mâtinée de procédures de concertation, régit l'ensemble. Par exemple, la SCET, au conseil d'administration de laquelle siègent *intuitu personae* le commissaire au Plan et le ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, quadrille l'ensemble du territoire national au moyen d'antennes régionales et de sociétés d'économie mixte (départementales, pour parler vite) que préside le préfet, et au conseil d'administration desquelles participent des élus locaux et des entrepreneurs privés. De même, afin de faire bon voisinage, les sociétés d'économie mixte de la SCET sous-traitent aux services déconcentrés du ministère des Travaux Publics des travaux d'études ou de construction d'infrastructures[107].

En planifiant et en supervisant la construction des premiers grands ensembles d'habitation, des premières autoroutes, des premiers grands réseaux d'infrastructures et de services urbains, etc., le holding de la Caisse des Dépôts et Consignations initie, en aiguisant un certain désir de puissance, l'appétit de jeunes ingénieurs X-Ponts, de jeunes inspecteurs des Finances, et en fait, d'administrations entières pour un modèle d'Etat et de service public moderniste, entreprenant et pragmatique. On peut soutenir que ce modèle était déjà présent dans certaines grandes entreprises publiques telles qu'EDF, la SNCF ou la RATP. Cependant, il n'était pas diffusable en raison de la forte spécificité technologique, administrative et corporative de ces trois entreprises. Le dispositif d'action de la CDC, lui, peut être diffusé car, à travers une problématique de l'équipement collectif, il touche un grand nombre de secteurs administratifs : logement, urbanisme, transports, travaux publics, santé, éducation, Intérieur, industrie, agriculture, etc. Par raccourci, on dira qu'il est intellectuellement plus acceptable, et donc socio-administrativement plus mobilisant, de considérer l'Etat comme un holding d'administrations plus ou moins spécialisées, à l'image du holding de la CDC, que comme une grosse entreprise spécialisée.

Du fait de la diffusion administrative du modèle de la CDC, l'idée d'une planification par laquelle l'Etat fixe des objectifs de production à l'intention des acteurs économiques publics ou privés est complétée par celle d'une planification coordonnant et orientant l'usage polycentrique des ressources institutionnelles et budgétaires de l'Etat. On commence donc à envisager l'existence de ce dernier sous la forme de politiques publiques prises en charge par des ensembles circonscrits d'entités administratives. Pierre Massé est l'agent de cette

---

106 Claude (V.), op. cit..

107 Pour une analyse exhaustive du dispositif politico-administratif de la SCET et de ses répercussions sur la pratique de la démocratie locale, on se référera à Arcy (d')(F.), 1968, *Structures administratives et urbanisation. La société centrale pour l'équipement du territoire (SCET)*, Paris, Editions Berger-Levrault, 1968.

transformation au niveau du Commissariat général du Plan. Au sein de la haute fonction publique se développe une raison pratique relative à la conception et à la mise en oeuvre des politiques publiques. Dans de nombreux ministères producteurs de services, on assiste à une floraison de services d'études économiques chargés d'une première quantification des coûts et des avantages économiques des actions publiques élaborées et proposées à dotation budgétaire. Car l'imagination politico-administrative va bon train. La création en 1966 d'un « grand » ministère de l'Equipement regroupant les deux ministères de la Reconstruction et de l'Urbanisme, des Transports et des Travaux Publics en est l'exemple le plus connu.
L'ampleur de cet événement administratif est symptomatique de l'avènement d'un Etat objectivé « en action » qui rend caducs, en les mélangeant, les concepts d'administration de mission et d'administration de gestion. Modifier d'anciennes structures administratives pour qu'elles puissent répondre à la réalisation d'objectifs collectifs est désormais considéré comme possible. Bien entendu, comme l'a montré Jean-Claude Thoenig[108], les éléments jeunes et modernistes du corps des Ponts et Chaussées ne s'échinent pas à restructurer tout un ensemble de bureaucraties techniques dans le seul but de se mettre au service d'une cause collective définie par le gouvernement national. Ils prennent part à la définition de cette cause et leurs motivations ont une dimension corporatiste certaine. N'empêche que ces hauts fonctionnaires développent et « actent » toute une rhétorique d'organisation de moyens institutionnels et budgétaires au service de la mise en oeuvre de décisions collectives.

d. Des planificateurs des politiques publiques soucieux de lier l'efficacité des actions publiques à leur légitimité

Dans la deuxième moitié des années 1950, entre autres choses[109], les interventions du holding de la Caisse des Dépôts et Consignations dans le domaine du logement et de l'urbanisme ou dans celui des infrastructures autoroutières ont peu à peu donné corps et légitimité à l'idée de « défaillance du marché » appelant l'intervention de l'Etat[110]. Le secteur privé est en croissance rapide, la société de consommation émerge du fait de l'augmentation du revenu du plus grand nombre ; mais il subsiste des gisements d'efficacité économique inexploités par les acteurs du marché. Et voilà que des fonctionnaires planificateurs montrent réussite et adresse dans l'exploitation de ces gisements, sans pour autant remettre en cause les sacro-saints principes de la liberté de commerce et d'industrie, de l'économie de marché et d'une pression fiscale contenue. Avec le retour du Général de Gaulle au pouvoir le premier juin 1958, cette idée s'épanouit et donne un second souffle à la planification. Certains partisans de cette dernière soutiennent qu'elle peut être conçue et pratiquée non pas comme un dirigisme masqué mais comme un élément clé d'un capitalisme moderne, soucieux du développement socio-économique national à long terme.

Pratique du capitalisme et esprit de la planification

---

108 Thoenig (J.-C.), 1973, *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, Editions d'Organisation.

109 La mise en service de l'avion commercial moyen courrier Caravelle en 1955, l'électrification générale du réseau SNCF et les records mondiaux des locomotives françaises, etc., participent aussi de cette image d'une Puissance publique seule apte à mener à bien certains projets dans le secteur de la production et des services.

110 La notion de défaillance du marché avait déjà connu, sous une autre appellation (« carence de l'initiative privée »), une concrétisation à la fin du XIXème siècle avec la montée en puissance du socialisme municipal.

En 1959, Bernard Cazes rédige un article[111] posant la question de la compatibilité du capitalisme avec la planification. Il y répond par l'affirmative, sous réserve que certaines conditions soient respectées. La principale est que l'Etat accepte explicitement de jouer son rôle de régulateur partiel du marché en intervenant dans des domaines relevant de l'intérêt général et non couverts par le secteur privé de l'économie : « [...] *la liberté d'entreprise rend évidemment très malaisé le fonctionnement d'une planification non autoritaire. Mais il faut ajouter que ces difficultés sont aggravées par la crise de l'Etat, incapable de faire prévaloir une certaine conception de l'intérêt général et notamment de répartir les charges de la croissance autrement que par l'inflation. Le Plan français s'est ainsi heurté au particularisme de certaines administrations (Travaux Publics* [peu coopératif en matière de territorialisation du Plan], *France d'Outre Mer), et plus généralement à l'incoordination des différents instruments de politique économique (crédit, secteur public industriel)* » (p. 143-144). « *[...] la planification indicative* [non-autoritaire] *peut servir à plusieurs fins : régulariser à court terme la progression (c'est le problème de ce que François Bloch-Lainé a appelé « la tour de contrôle ») ; accélérer cette progression, objectif différent du précédent puisqu'il ne s'agit plus ici d'action anti-cyclique mais plutôt de croissance équilibrée, par élimination des goulots d'étranglement tels que l'énergie ou les devises ; enfin elle peut servir à* <u>*orienter*</u> *cette progression, c'est-à-dire à modifier la structure de la demande finale et non plus seulement celle de la consommation intermédiaire. C'est à la façon dont la planification indicative transformera cette structure par l'inclusion d'investissements autonomes dont la productivité est calculée sur périodes longues, qu'elle attestera que le capitalisme commence à changer d'essence.* [En note de bas de page, Bernard Cazes précise que] *« la création d'un Centre International de Prospective en mai 1957, dont le but est d'étudier « les causes techniques, scientifiques, économiques et sociales qui accélèrent l'évolution du monde moderne et pour la prévision des situations qui pourraient découler de leurs influences conjuguées », répond à cette nécessité de « voir loin ».* » (p. 157). En d'autres termes, si l'Etat faisait déjà ce qu'il a à faire dans les créneaux d'intervention laissés vacants par le « capitalisme quotidien », il contribuerait de façon non autoritaire mais néanmoins structurante à la planification de l'économie nationale dans son entier. Et la prospective constitue le cadre méthodologique pour assurer plus fermement le pacte de quasi-non-ingérence réciproque entre forces économiques privées et Puissance publique.

C'est en partie sur la base de cette profession de foi néo-planificatrice que Pierre Massé recrute Bernard Cazes, administrateur civil du ministère des Finances, au Commissariat Général du Plan en 1960. Leurs conceptions respectives de la planification concordent. Dès son arrivée au poste de Commissaire au Plan, Pierre Massé prend comme objectif de stimuler l'interventionnisme de l'Etat ou, en d'autres termes, de diffuser au sein de l'administration et des entreprises publiques le modèle d'action développé par le holding de la Caisse des Dépôts et Consignation de François Bloch-Lainé. Il avait expérimenté ce modèle à une échelle plus modeste dans le cadre de ses fonctions à EDF dès la fin de la seconde guerre mondiale. Ainsi débute l'épopée de la politique nationale planifiée de construction d'équipements collectifs. « *Dans les années 1960, Massé avait critiqué la comptabilité nationale qui, en focalisant l'attention sur la production marchande, était d'après lui responsable des choix politiques accordant une importance excessive à la consommation marchande par rapport aux services et équipements collectifs* »[112].

---

[111] Cazes (B), "Capitalisme et planification sont-ils compatibles ?", *Cahiers de l'Institut de Science Economiques Appliquée*, série "M" "Recherches et dialogues philosophiques et économiques", avril 1959, n°4, pp. 113-160.

[112] Témoignage d'André Vanoli dans Fourquet (F.), op. cit., p. 179.

Au début des années 1960, le Commissariat Général du Plan peut s'atteler sans trop de difficultés à sa nouvelle mission de coordination et de stimulation inter-administrative. Il a l'appui du gouvernement et celui de bon nombre de grands patrons qui considèrent que l'Etat peut leur fournir une aide cruciale au développement d'une stratégie mondiale de conquête pour leur entreprise. Il bénéficie également du soutien du ministère des Finances dont il est encore un des services et qui, sous réserve que la fiscalité et la part des dépenses publiques par rapport au PIB n'augmentent pas, donne son assentiment à l'émergence d'un Etat interventionniste[113].

Le Commissariat Général du Plan devient le lieu où s'élabore une théorie globale de la construction d'équipements collectifs par les différentes bureaucraties sectorielles. Logements, infrastructures urbaines ou interurbaines, équipements culturels, sociaux, scolaires, hospitaliers, etc., sont les éléments d'une seule et même politique dont la théorie d'action peut être résumée de la manière suivante.

La croissance économique fondée sur le développement industriel du pays s'accompagne d'un phénomène d'urbanisation massive aussi anarchique qu'inquiétante. Les grands ensembles d'habitation permettent à de nombreux nouveaux citadins de se loger mais non pas de vivre heureux. Il est dit qu'il y a distension du lien social dans les nouveaux quartiers. Les trajets logement-travail sont de plus en plus longs (embouteillage, saturation des transports collectifs). Des bidonvilles prolifèrent à la périphérie de Paris. Le *baby-boom* - qui a commencé en 1943 - oblige à un développement et à une restructuration du système d'éducation. La constitution d'une large classe moyenne s'accompagne d'une forte demande en matière d'activités culturelles, etc. Construire des équipements collectifs de toute sorte, notamment dans les villes, devient une urgence positive car permettant de faire d'une pierre trois coups. Tout d'abord, il s'agit d'organiser le phénomène d'urbanisation et donc de faciliter une croissance équilibrée de l'économie. En second lieu, les équipements collectifs incarnent une redistribution populaire des fruits de la croissance, ce qui est politiquement appréciable. Enfin, la construction d'équipements collectifs donne corps au mythe d'une société française qui se donne les moyens de rester culturellement unie, de demeurer une civilisation tout en se modernisant (le Plan doit contribuer à concrétiser « *une idée moins partielle de l'Homme* »).

La débudgétisation du Plan tout au long des années 1950 avait largement émoussé son autorité vis-à-vis du monde de l'entreprise privée. Contrairement à Claude Gruson, Pierre Massé pense que l'amélioration de la qualité et de la finesse du socle informationnel macro-économique du Plan n'inversera guère l'affaiblissement politique de la planification par rapport au secteur dit concurrentiel. Il a fait son deuil d'une influence essentiellement directe du Plan sur le comportement des grands acteurs de l'économie nationale. Plutôt que de tenter de recapitaliser le Plan, mieux vaut planifier le capitalisme d'Etat, orienter la dépense publique - dont le budget croît automatiquement en raison d'une forte croissance économique - vers de grandes politiques publiques palliant certains manques du capitalisme privé et visant un horizon socio-économique se situant dans le long terme. Les planificateurs doivent investir l'Etat et son administration, et celle-ci ne doit pas empiéter sur les plates-bandes de la consommation individuelle et du profit à court terme qui constituent le territoire réservé de l'entreprise privée.

En fin de printemps 1961, l'Elysée et Matignon prennent l'initiative de conforter Pierre Massé dans la nouvelle voie stato-centrée qu'il a choisie pour la planification. Par exemple, P. Massé rapporte cet entretien avec Michel Debré, Premier Ministre, en 1961 au cours

---

113 En outre, et c'est toujours vrai aujourd'hui, le ministère des Finances, et plus particulièrement la direction du Budget, sont davantage favorables à la programmation pluriannuelle des dépenses d'équipement qu'à celle des dépenses de fonctionnement. Recruter un fonctionnaire équivaut à un "investissement" de quarante ans, tandis que la construction d'un collège nécessite un effort financier étalé seulement sur une période d'environ trois ans.

d'une promenade champêtre : « *Maintenant le dernier obstacle est levé. Nous allons vers la paix en Algérie* [le putsch des généraux a été mis en échec en mai 1961]. *De Gaulle a été jusqu'ici toléré par le peuple qui lui a donné le mandat implicite de mettre fin à la guerre d'Algérie. Maintenant les oppositions vont devenir plus vives, et il n'y aura rien pour rassembler le peuple. Il faut trouver un objectif commun ; et cet objectif, il faudra le construire autour du Plan, de « l'ardente obligation » »*[114].
Alors même que s'ouvre « l'ère des technocrates » équipementiers de la société française, la mission dévolue aux planificateurs par le gouvernement se voit encore revêtue et ennoblie d'un sens nouveau. Avant d'être qualifiée d'ardente obligation, l'efficacité de la planification relevait de critères de jugement principalement économiques. Les planificateurs s'assignaient le devoir d'arraisonner économiquement, autant que possible, le bateau ivre de la politique politicienne et du grand patronat français. En 1961, le Général de Gaulle n'exige pas des planificateurs qu'ils cessent leur prosélytisme économiste, mais il leur demande néanmoins de compléter leur déontologie, leur morale professionnelle par des critères d'efficacité socio-politique. Il ne s'agit plus seulement de scruter froidement l'avenir macro-économique du pays et de produire un Plan préconisant les objectifs et les moyens d'une croissance équilibrée. Il importe aussi de formuler un projet de société et de le décliner sous la forme de politiques publiques devant avoir des résultats en termes de cohésion nationale et de bien-être social.

e. <u>La prospective et la modélisation macro-économétrique</u>

La mise en oeuvre au CGP de la démarche prospective par le biais de la création du groupe 1985 représente une nouvelle procédure d'aide à la planification des politiques publiques. En 1961, Pierre Massé réagit en effet rapidement au souhait d'ouverture socio-politique de la planification qu'expriment l'Elysée et Matignon. En automne de cette même année, il écrit une longue lettre au Premier Ministre pour lui faire part de ses doutes quant à l'opportunité de la construction du canal Rhin-Rhône[115]. Il juge que ce formidable (financièrement) projet d'investissement relève d'un autre âge, le XIXème siècle, alors que la France doit déjà se préparer à envisager rationnellement son entrée dans le XXIème siècle. Pierre Massé conclut habilement sa lettre en proposant « *de faire porter une réflexion attentive sur un horizon qui pourrait être 1985, l'évolution ultérieure se dissolvant dans le vague, et les échéances plus rapprochées n'étant pas en rapport avec la durée des grands investissements et la plénitude de leurs effets* ». Quelques mois plus tard, le groupe 1985, évoqué plus haut, s'installe au Commissariat Général du Plan, et avec lui l'idée qu'une réflexion prospective ouverte et compréhensive (au sens weberien du terme) peut contribuer fortement à mettre le bonheur de la collectivité nationale au coeur du processus de planification.
La pensée prospective n'a alors rien d'une *terra incognita* pour Pierre Massé. Dès sa prise de poste en tant que commissaire au Plan, il est approché par les membres du Centre international de prospective, encore sous l'autorité du père de la prospective française, Gaston-Berger. Pierre Massé entre au collège des directeurs du centre, au sein duquel siègent des grands patrons (Saint-Gobain, Ciments Lafarge, etc.), des hommes de lettres et

---

114 Fourquet (F.), op. cit. p. 289.

115 De larges extraits de cette lettre sont retranscrits dans les pages 177-180 de Massé (P.), *Aléas et progrès*, op. cit.. On y trouve exprimée la conception de la planification de Pierre Massé analysée plus haut : la planification des politiques publiques une à une est nécessaire car elle conditionne de fait la planification macro-économique (penser que c'est l'inverse qui se produit est l'illusion dont se berce Claude Gruson) : «*Une décision de principe, dissociée de tout calendrier d'exécution, ne pourrait être à mon avis qu'un faux semblant.[...] C'est parce que des méthodes de cet ordre ont été parfois pratiquées dans le passé que les ministres des Finances se trouvent devant des budgets 'obligés' et que le commissaire au Plan ne peut introduire dans ses programmes qu'une faible dose de volontarisme* » (p. 180).

des savants (Louis Armand, André Lallemand, Georges Balandier, etc.), et des hauts fonctionnaires tels que Pierre Racine (auteur de la seule tentative d'introduction de l'économie et des sciences humaines à l'ENA au début des années 1970), François Bloch-Lainé, ou Bertrand Schwartz (grand pionnier et missionnaire de la formation permanente, de l'adéquation formation/emploi et des dispositifs locaux d'insertion professionnelle, jusqu'à aujourd'hui).

Avec la création du groupe 1985[116], Pierre Massé pose donc les premiers jalons de l'institutionnalisation dans l'administration française d'une démarche intellectuelle qu'il connaît bien. La production du groupe, un rapport intitulé « Réflexions pour 1985 », est intégrée dans le document officiel du Vème Plan et recommande aux départements ministériels d'imiter le Commissariat Général du Plan, autrement dit de se doter de groupes de réflexion prospective autonomes. Ainsi que l'écrit Bernard Cazes dans son « Histoire des futurs »[117], cette « *simple suggestion* [...] *n'en fut pas moins efficace puisque entre 1964, création du Centre de Prospective et d'Evaluation au ministère de la Défense, et 1973, où les Affaires étrangères se dotent d'un Centre d'Analyse et de Prévision, rares ont été les ministères qui n'aient pas cherché à disposer de moyens d'explorer l'avenir à long terme* » (p. 349).

Il convient néanmoins de relativiser le rôle de Pierre Massé et, plus généralement, du groupe 1985, dans l'institutionnalisation administrative de la prospective dans les années 1960. En effet, à la Caisse des Dépôts et Consignations, à la délégation générale au district de Paris de Paul Delouvrier, au Ministère de la Construction (nouvel intitulé du MRU), etc., l'exercice prospectif avait déjà commencé à être pratiqué avant la formation du groupe 1985. D'autre part, la participation assidue de hauts fonctionnaires à des groupes de réflexion tels que l'association Gaston-Berger ou le Club Jean-Moulin donne à penser que le groupe 1985 ne peut être considéré comme l'unique point de départ d'un mouvement administrativo-intellectuel spécifique qui s'appellerait la prospective planificatrice. Ainsi, la création du groupe 1985 et les recommandations institutionnelles qui en sont issues doivent être interprétées autant comme une totalisation ou systématisation symbolique de la pratique prospective dans l'administration que comme un des principaux actes fondateurs de cette pratique.

En seconde analyse, il est possible d'inférer qu'en réunissant le groupe 1985, Pierre Massé érige la prospective en méthodologie centrale de la planification et, de ce fait, tente d'instituer le Commissariat Général du Plan au rang de méthodologue possible de la planification (au moins) au même titre que le SEEF ou que l'INSEE.

La création du CEPREMAP comme unité de production de modèles d'optimisation macro-économique s'inscrit également dans cette volonté de Pierre Massé de placer le Commissariat à la pointe méthodologique de la planification. C'est à cette seconde nouvelle procédure intellectuelle que les lignes qui suivent sont consacrées.

Durant les premières années de la planification, les macro-économistes keynésiens avaient rencontré peu de résistance de la part du monde politique ou des milieux des affaires. Puis, assez brutalement, les planificateurs sont déchus par les tenants de l'orthodoxie budgétaire alliés aux libéraux économiques. On assiste à une débudgétisation du Plan et, du fait de l'instabilité gouvernementale de la IVème République, le politique se dérobe largement aux invectives rationnellement autorisées des planificateurs. La configuration politico-

---

116 Sociologiquement, le groupe 1985 se distingue du collège des directeurs du Centre d'Etudes Prospectives (appelé également "association Gaston-Berger" après la mort accidentelle de ce dernier en 1961) par une faible représentation du grand patronat français dans l'instance furtive du CGP, ce qui corrobore notre hypothèse du tournant "étatiste" que prend la planification avec l'arrivée de Pierre Massé au poste de commande en 1959 et avec l'élan planificateur du Président de Gaulle en 1961.

117 Cazes (B.), 1986, *Histoire des futurs. Les figures de l'avenir de Saint-Augustin au XXIème siècle*, Paris, Editions Seghers.

administrative propre à la Vème République ainsi que le souhait de gouvernementalisation du Plan exprimé par le Général de Gaulle vont placer pour la première fois les planificateurs et le monde politique dans un face-à-face dont aucun des protagonistes ne peut s'échapper facilement.

Dans le livre de François Fourquet (1980, op. cit.), Pierre Massé explique clairement l'inconfort de sa fonction de Commissaire au Plan : « *Les experts ont eu du mal à comprendre l'aspect politique de ma fonction, qui me plaçait dans un dilemme* [...] *J'étais pris entre deux exigences contraires et amené à chercher un compromis, et il me semble que les comptables nationaux n'ont pas aperçu la nécessité où j'étais d'avoir des instruments utilisables. C'est vrai pour la phase des options précédant le Plan proprement dit : malheureusement les experts m'ont préparé des options beaucoup trop détaillées* » (p. 286).

Jean Ripert, alors Commissaire adjoint, précise utilement les propos de Pierre Massé : « *Plusieurs choses ont impatienté Massé* [...] *Chaque fois qu'on voulait étudier une variante, on faisait venir un des comptables nationaux : « Voilà, nous voudrions avoir une idée de telle variante », « Bon, eh bien, je reviendrai dans 10 jours ». Parce qu'ils travaillaient à la main. Dix jours c'était long pour un homme pressé de discuter avec le ministre des Finances ou le Premier Ministre* » (p. 287).

Pour Pierre Massé, disposer d'instruments utilisables consiste par exemple à pouvoir tester la pertinence macro-économique de la politique d'équipements collectifs : « *Pour résoudre le problème de la place des équipements collectifs et des prestations sociales dans l'équilibre général, j'ai recherché* [...] *ce que modestement on appellerait un* <u>*compromis*</u> *ou une* <u>*approximation*</u>*, en utilisant la modélisation à tendance optimisante. Mais* [...] *les experts étaient très réticents.* » (p. 286). Disposer d'instruments utilisables signifie également que planificateurs scientifiques et planificateurs politiques puissent dialoguer sur les décisions à prendre : « *Sur ma décision de faire appel à des modèles,* [...] *j'avais été invité à comparaître devant la section des investissements et du Plan du Conseil Economique et social, et j'avais demandé à un expert de m'accompagner, je suis à peu près sûr que c'était Blanc* [à l'époque directeur des synthèses économiques à l'INSEE]. *J'avais dit à cet expert : « exposez votre esquisse. » Après quoi un conseiller économique lui avait dit : « Je vois que vous avez fait des calculs complexes, je ne les maîtrise pas. Aussi j'aimerais que, sans calculs, vous me résumiez en 5 minutes les hypothèses qui sont à la base de votre travail. » Et Blanc lui avait répondu : « Je ne peux pas le faire. Il faudrait que je reprenne devant vous tout mon calcul d'approximations successives, parce que j'y ai introduit des retouches à chaque étape, et il aurait fallu que vous les notiez au fur et à mesure. »* [...] *Cela ne m'allait pas du tout.* » (p. 287).

En définitive, Pierre Massé souhaite que les techniciens de la planification assument pleinement la dimension politique de leur travail et s'adaptent technologiquement en fonction de stratégies efficaces de conviction : *« Il ne s'agissait pas de querelles subalternes avec des hommes que j'estimais, mais de problèmes liés à l'évolution de l'économie, à la conception d'un plan démocratique, à l'apparition de l'ordinateur, à une différence d'éthique entre le chercheur et le décideur* »[118].

Pierre Massé raconte en particulier comment la révolution informatique qu'il se réjouit de voir poindre à l'horizon lui donne l'idée d'une meilleure vulgarisation politique de la planification : « *Avec le perfectionnement des ordinateurs, j'avais déjà résolu à EDF des programmes linéaires de 300 variables et 300 inconnues, et ç'avait été un avantage considérable : on met les hypothèses au départ, on trouve des résultats à l'arrivée, on ne s'interroge pas sur le calcul intermédiaire* [...][Ainsi] *on peut faire la critique des hypothèses, ce qui oblige les experts à les formuler avec précision.* [...] *Mes fantaisies*

---

[118] Massé (P.), *Aléas et progrès*, op. cité, p. 183.

mathématiques avaient justement pour but de présenter les problèmes d'une manière qui les rende accessibles à tout le monde » (Fourquet, p. 287).
Parfois, ce souci de vulgarisation se teinte d'un objectif conscient de manipulation des décideurs. Jean Ripert se souvient ainsi d'une critique apparemment anodine - mais en fait très révélatrice - que Pierre Massé adresse aux gestionnaires scientifiques de la comptabilité nationale : « *Les comptes qu'on projetait étaient toujours équilibrés. Massé souhaitait faire apparaître des déséquilibres...* » (p. 287). Et Pierre Massé d'exposer ses raisons : « *J'ai été accroché par le récit qu'a fait Pierre Uri du bilan national* [fabrication du Ier Plan]. *Il le fait avec beaucoup de verve et d'intelligence. Mais au-delà, il y a quelque chose de très important : Uri présente un bilan de l'année 1948 qui se solde par un déséquilibre. L'équilibre n'est pas naturel ; ce qui est mobilisateur et justifie les mesures, c'est le déséquilibre.* » (p. 288).

f. La prospective, première brèche dans le monopole intellectuel de la science économique

L'épisode de la prospective au Commissariat Général du Plan présente une analogie avec la dispute que suscite Pierre Massé au sein du triangle INSEE-SEEF-CGP à propos des modèles variantiels. Ces modèles représentent en effet une tentative d'orientation de la science macro-économique vers une perspective de pragmatisme politique. Or, la prospective du groupe 1985 constitue en partie une manière d'instrumentaliser les sciences sociales non économiques - qui sont tout juste en train de perdre définitivement la noble mais peu crédible appellation d'humanités - à des fins planificatrices au sens de Pierre Massé (c'est-à-dire politiquement pragmatique). Bien entendu, ce parallèle entre macroéconomie et sciences sociales non économiques trouve vite ses limites en raison des différences de légitimité institutionnelle et sociale qui plaçait l'économie dans une position dominante dans le champ des sciences sociales. Par ailleurs, Pierre Massé est enclin, du fait même de sa compétence originelle en micro-économie mathématique, à instrumentaliser bien davantage la science macro-économique que les sciences sociales non économiques telles que la sociologie ou l'anthropologie. C'est pourquoi la sophistication technique ou méthodologique de la prospective pratiquée au sein du « groupe 1985 » n'a jamais atteint celle à l'oeuvre dans le cadre du CEPREMAP[119]. Il n'en demeure pas moins qu'en faisant intervenir dans son cercle des sommités intellectuelles telles que Claude Lévi-Strauss ou Raymond Aron le groupe 1985 ouvre une brèche pour les sciences sociales non-économiques dans l'expertise planificatrice[120].
Pierre Massé pose ainsi plus ou moins explicitement au Commissariat Général du Plan la question de l'usage des sciences sociales non économiques à des fins de planification, et y apporte un début de réponse : la prospective peut constituer le cadre de production d'un discours savant permettant d'éclairer les actions publiques devant être engagées pour conduire le changement social.
Les premiers mots exposant la raison sociale de l'Association Gaston-Berger (autrement appelée « Centre d'études prospectives »), dont Pierre Massé est membre, sont les suivants : « *Il est apparu à un certain nombre de personnalités de milieux différents que la vue, généralement admise, de l'évolution mondiale s'inspirait trop de l'étude du passé, comme si*

---

119 Ainsi le terme d'utilisation ou d'usage spécifique (en l'occurrence, politiquement pragmatique) serait peut-être préférable à celui d'instrumentalisation en ce qui concerne le rapport existant entre prospective et science sociales.

120 Les raisons de cette ouverture demeurent cependant mal connues et demanderaient à être étudiées de façon plus approfondie. La socialisation croissante des discours issus des sciences sociales non économiques au début des années 1960 ne suffit pas à notre sens à expliquer que ceux-ci deviennent dans le même temps « incontournables » aux yeux des planificateurs.

celui-ci avait d'avance contenu et préfiguré l'avenir. Il leur a semblé qu'une autre attitude, essentiellement préoccupée du futur que les hommes participent à construire, en effet, tous les jours, serait plus efficace ». C'est cette attitude que les planificateurs prospectivistes tels que Pierre Massé voudraient que les hommes de sciences adoptent un peu plus souvent afin de pouvoir leur venir en aide, à eux, hommes d'action publique, hauts fonctionnaires façonneurs de la société de demain. Observons, par exemple, avec quelle véhémence François Bloch-Lainé, un autre membre de l'Association Gaston-Berger, parle en 1976 des chercheurs en sciences sociales auxquels il a gracieusement permis d'étudier ses productions de planificateur à la tête de la Caisse des Dépôts et Consignations : « *Françoise Carrière* [l'interviewer] *: « Vous venez d'évoquer Sarcelles. C'est devenu un symbole ». François Bloch-Lainé : « Les sociologues, que j'ai toujours attendus au rendez-vous, seront-ils meilleurs dans l'explication rétrospective qu'ils ne l'ont été pour l'observation immédiate et pour la prévention. En effet, on a fait de Sarcelles un symbole avec une légèreté contre laquelle les habitants de cette ville nouvelle s'insurgent maintenant de façon édifiante. Il n'est pas question de nier les défauts, évitables ou non, d'une opération champignon. Ce que je stigmatise, à mon tour, ce sont les moeurs des observateurs pseudo-scientifiques, des journalistes et des salonnards.* [Mais, poursuit-il] *Le temps n'est plus loin où l'on pourra, avec les enfants qui ont grandi là et qui sont devenus des animateurs adultes, responsables de leurs quartiers, écrire un « Vive Sarcelles » très instructif* »[121].

A l'instar de Pierre Massé dans ses rapports avec les experts de la Comptabilité Nationale, François Bloch-Lainé regrette amèrement que les sociologues se considèrent comme des penseurs non responsables et n'assument pas les conséquences de leurs actes discursifs, en l'occurrence, la caution scientifique qu'ils apportent, pour l'amplifier, à la stigmatisation journalistique et politicienne des grands ensembles d'habitation sarcellois. Toutefois, on peut émettre l'hypothèse que François Bloch-Lainé joue ici au naïf qu'il n'est évidemment pas. Extrêmement politisés (à l'époque), les agents de ce champ scientifique particulier communément appelé « recherche urbaine » sont tout à fait conscients de leurs actes discursifs et ils les assument pleinement. Le problème de François Bloch-Lainé est que ces chercheurs sont financés au gré de décisions émanant de structures étatiques dont ils critiquent et déconstruisent allègrement l'action. Le directeur de la CDC aimerait que les chercheurs fassent davantage montre de respect pour les commanditaires et leurs questionnements opérationnels.

D'un autre côté, la recherche appliquée en sciences sociales est un service, issu d'un processus de co-production impliquant chercheurs et commanditaires[122], et non un produit. Ainsi est-il difficile pour les commanditaires de savoir ce qu'ils achètent. La coïncidence entre l'appréciation du service rendu et le prix effectivement pratiqué n'a rien d'évident. Ce problème que pose la recherche aux commanditaires publics gagne en acuité lorsqu'il est politisé.

En stigmatisant l'opération urbaine de Sarcelles, en dénonçant la prétendue inconséquence sociale et urbanistique des planificateurs de la Caisse des Dépôts, la recherche urbaine s'érige, entre autres choses, en porte-parole des masses laborieuses et silencieuses considérées comme commanditaires de fait (par le vote, par l'impôt...) du service public. Les rôles s'en trouvent alors inversés et, partant, complexifiés. Les chercheurs rendent service à des commanditaires publics qui sont eux-mêmes au service de populations que les chercheurs disent représenter 'scientifiquement'. Sous cet angle, la prospective peut logiquement constituer un arrangement résolvant le paradoxe de la recherche appliquée en sciences sociales. En devenant des militants de la démarche prospective, François Bloch-

---

[121] Bloch-Lainé, (F.), op. cit. p. 137.

[122] Gadrey (J.), "Le service n'est pas un produit : quelques implications pour l'analyse économique et pour la gestion", *revue Politiques et Management Public*, volume 9, n°1, mars 1991.

Lainé et Pierre Massé tentent en fait d'imposer un compromis minimal, dépolitisé et serein, dans lequel planificateurs et chercheurs en sciences sociales pourraient collaborer pour le bien commun : « Ne nous disputons plus au sujet du présent ou du passé, unissons-nous pour envisager l'avenir, pour envisager, rationaliser et, au bout du compte, bonifier l'influence de l'action publique sur la société française », ainsi pourrait-on résumer leur stratégie de pacification de leurs liens avec les sciences sociales.

Au début des années 1960, la prospective fait entrer la planification dans un champ de questionnements relatifs aux effets économiques, technologiques, sociaux et finalement politiques des actions publiques menées par l'Etat français. Ces questionnements renvoient donc *in fine* à l'efficacité sociale de ces dernières. Un document peut illustrer convenablement cette réforme épistémologique dans les milieux planificateurs : le numéro 11 de la revue (non périodique) « Prospective »[123] consacré à la politique urbaine, publié au printemps 1964[124].

Le numéro 11 de « Prospective » est le résultat des travaux de l'Association Gaston-Berger sur le thème de l'urbanisme. On remarquera tout d'abord que ces travaux ont eu comme point de départ une recherche menée par le Professeur Jean Gottman (membre de l'association) sur Mégalopolis, « *cette vaste région urbaine qui s'étend de Boston à Washington* ». Or, Jean Gottman n'a rédigé personnellement qu'une dizaine de pages de cette parution de « Prospective » qui en compte près de deux cents. La majorité des autres textes composant le document a été rédigés par des personnalités non universitaires. En fait, un tiers des pages du numéro est consacré à un exposé général, écrit à plusieurs mains, et qui fait la synthèse des travaux de l'association sur le thème de l'urbanisme. Du côté des décideurs co-auteurs de cet exposé général on trouve Pierre Massé, Paul Delouvrier, François Bloch-Lainé, André Laure (X-Ponts, spécialiste en titre de l'urbanisme au Commissariat du Plan), Paul Huvelin, pdg. de Kléber-Colombes et futur président du CNPF, etc. Du côté des savants on trouve bien évidemment le Professeur de géographie J. Gottman, mais également Philippe Pinchemel, directeur de l'Institut de Géographie, Michel Phliponneau[125], lui-aussi professeur de géographie et grand militant de la cause régionaliste bretonne, et enfin Henri Lefebvre, seul sociologue et chercheur « critique » du lot[126].

La co-production de cet exposé général, élément central du numéro 11 de la revue « Prospective », exprime le mode de collaboration policée et non conflictuelle entre chercheurs et décideurs souhaité de les hauts fonctionnaires prospectivistes tels que Pierre Massé ou François Bloch-Lainé.

---

[123] "Prospective" est la revue de l'Association Gaston-Berger.

[124] En revanche, *Réflexions pour 1985* édité par le groupe 1985, paru lui aussi en 1964 à la Documentation Française, ne peut être utilisé pour alimenter notre propos. Ce rapport se présente comme le résultat d'une nouvelle procédure intellectuelle d'aide au processus de planification et contient très peu de réflexions sur la pertinence de cette procédure et de ses modalités pratiques. Autrement dit, il ne s'agit aucunement d'une profession de foi prospectiviste argumentée. Destiné à être diffusé très largement, ce rapport prend bien soin de ne pas empiéter sur les prérogatives des décideurs politiques et des planificateurs 'classiques' (tournés vers un horizon à court terme). Il se contente d'identifier certaines « *tendances lourdes* » dans le long terme, des « *faits porteurs d'avenir* » qui devront bientôt être pris en compte dans la formulation des objectifs ainsi que dans l'affectation des moyens de certaines politiques publiques telles que l'éducation, la santé ou l'agriculture. C'est, pour parler vite, davantage à la lecture d'un Plan 'civilisationnel' que d'un Plan gouvernemental que nous convient les rédacteurs de « Réflexions pour 1985 ». On y trouve cependant quelques éléments de proposition sur la réforme de la gestion publique comme par exemple : *« Les structures et les habitudes de l'Administration devront de leur côté être aménagées pour qu'elle puisse, non seulement s'adapter à l'évolution rapide de son domaine d'action, mais encore dans certains cas provoquer cette évolution. Il faudra pour cela qu'elle adopte certaines méthodes et structures du secteur privé, comportant notamment le sens de l'initiative, de la responsabilité, de l'efficacité, du service du 'client'* » (p. 20).

[125] Fondateur avec le Pr. Krier évoqué plus haut du Comité d'études et de liaison des intérêts bretons (CELIB).

[126] Initiateur de la sociologie urbaine marxiste.

Les sociologues[127] font l'objet d'un traitement particulier dans le discours des prospectivistes s'exprimant dans le numéro en question. Ainsi, André Laure, dans un texte intitulé « *De l'urbaniste à l'équipe pluridisciplinaire* » (pp. 163-170) définit le rôle de l'architecte, de l'ingénieur, de l'économiste, du géographe, du financier, et du sociologue dans l'élaboration de politiques urbaines efficaces. Les sociologues ont droit à quinze lignes esquissant la place qui leur revient, contre deux ou trois lignes pour les autres. Sans doute cette emphase discursive est-elle en partie due au fait que les sociologues sont considérés comme les plus proches de la société[128] qu'il faut planifier et également parce qu'ils sont les plus réticents à collaborer avec les grands intendants de l'Etat (contrairement aux géographes et aux économistes).

Mais la raison principale tient à ce que le savoir sociologique apparaît au début des années 1960 comme le plus adapté à la fondation d'un pragmatisme socio-politique de l'action publique ou, en termes plus actuels, d'un réalisme des politiques publiques : « [le sociologue] *détectera les élites dirigeantes, appréciera leur aptitude à promouvoir un certain développement et examinera de quelle manière la population pourra « suivre ». Grâce à une analyse du milieu et des forces sociales en présence, le sociologue pourra contribuer efficacement à la définition d'une politique de logement et d'équipement public : caractéristiques de l'habitat, principes de restructuration des quartiers anciens, besoins en équipements socio-éducatifs, culturels, etc. De même, le sociologue pourra s'attaquer à certains problèmes particuliers* [comprendre : trop ardus pour les autres professions de l'urbanisme (ingénieurs, géographes, etc.)] *comme celui de la délinquance juvénile, des minorités ethniques, etc.* » (p. 165).

La pratique prospective révèle que les néo-planificateurs qui s'y adonnent cessent d'envisager l'élaboration des interventions de la Puissance Publique sous les seuls angles technique, économique et financier (les moyens étatiques de l'action). Bien entendu, ils ne se déparent pas du jour au lendemain de leur approche professionnelle spécifique, ainsi que l'exprime Pierre Massé dans son introduction : « *L'urbanisation comme la politique implique une idée de l'homme. Un homme dont « rien n'est plus difficile que de connaître les véritables intérêts, qu'il ne faut pas confondre avec ses voeux » (P. Valéry)* » (p. 8). Mais l'évocation même d'une différence entre voeux et intérêts ne revient-elle pas d'une certaine manière à reconnaître les limites du rationalisme planificateur ? Précisément, la conclusion de l'exposé général, « *Participation et responsabilité du citoyen* », approfondit cette question problématique du mariage contre nature entre technocratie et démocratie.

Y est d'abord défendue une conception technocratique de la participation du citoyen. Celui-ci, parce qu'il ne doit pas devenir un *assisté*, un non-acteur économique, doit participer au financement des investissements collectifs (par exemple, les autoroutes à péages) d'autant plus que la direction du Budget pose cette participation comme condition *sine qua non* de sa bienveillance. L'interventionnisme public peut faire le bien de la collectivité en palliant les défaillances du marché, mais les forces conservatrices du pays ainsi que les gardiens

---

[127] Entendre : chercheurs en sciences sociales non économiques. Sauf notice particulière, dans la suite du texte, nous retenons cette acception extensive du terme de 'sociologue'. La licence de sociologie n'a été instituée qu'en 1962 en France. Jusqu'au début des années 1970, nombreux sont les chercheurs en sciences sociales se revendiquant "sociologues" sans pouvoir en exhiber les diplômes. Les grandes figures de la sociologie de l'époque (Aron, Bourdieu, Chombart de Lauwe, Crozier, Touraine, etc.) n'ont aucun diplôme en sociologie et institutionnalisent d'abord la discipline en recrutant autour d'eux des non-sociologues (historiens, philosophes, etc.) qui veulent faire de la sociologie telle que leur recruteur la conçoient. Il y a donc dans les années 1960, une première professionnalisation sans diplôme de la sociologie. Temoin de cette époque, Jean-Claude Thoenig résume bien la situation "*Je suis arrivé au CSO en 1964 par le hasard du marché du travail et il est important de souligner qu'au Centre de Sociologie des Organisations j'étais le seul sociologue* [diplômé de l'Université de Lausanne en Suisse]" (entretien).

[128] Au sens où ils se font reconnaître socialement comme les spécialistes de la société et où ils s'érigent également en porte-parole de celle-ci.

étatiques de l'orthodoxie budgétaire ne le laisseront faire que s'il ne tue pas complètement l'idée de marché. G*rosso modo*, une différence doit être marquée entre interventionnisme et collectivisme : « *Il faudra que le citoyen accepte de balayer devant sa porte, c'est-à-dire n'attende pas tout de la collectivité et en particulier qu'il consente à payer les services dont une partie du coût peut lui être directement attribuée en fonction de l'usage qu'il en fait [...] La vie sociale impose un ordre qui se traduit d'abord pour chacun par des contraintes. Mais c'est l'existence de cet ordre qui permet d'accéder à des libertés plus importantes à un niveau supérieur. Il faut savoir consentir de petits sacrifices pour procurer à autrui de grands avantages* » (pp. 71-72).

Les néo-saint-simoniens étatiques voudraient se faire convaincants en direction des libéraux et surtout, en même temps, vulgarisateurs de leur doctrine en direction du peuple. Mais cette rhétorique est-elle écoutée de part et d'autre ? Les politiques publiques mises en oeuvre sont-elles suffisamment intelligibles pour que le citoyen y concoure positivement ? Réalistes, les co-auteurs de l'exposé général du numéro 11 de « Prospective » répondent à ces deux questions par la négative : « *Il va sans dire que le citoyen ne consentira de bon gré à ces limitations et à ces charges que s'il éprouve un véritable sentiment de participation. Or il ne semble pas que cela soit le cas. L'urbanisation est en France subie plus qu'elle n'est comprise et souhaitée. Le citadin souffre des troubles de la croissance urbaine, proteste contre l'absence de crédits, l'action ou l'inaction des responsables, observe en passant des chantiers dont il ne sait exactement ce qu'on y fait ou à quel projet ils correspondent, en bref ne se sent guère de possibilités d'être consulté ou d'exercer un pouvoir* » (p. 72).

Il est dit un peu plus loin dans le texte que l'absence de sentiment de participation chez le citoyen met à la fois la pratique actuelle de la technocratie et celle de la démocratie en échec. Alors que faire ? Un court passage du texte est consacré à la piste décentralisatrice et associative expérimentée de longue date aux Etats-Unis : « [Ces derniers] *offrent à cet égard un essai de solution. D'abord par une décentralisation assez profonde, ils réussissent à démultiplier les problèmes et les pouvoirs à l'échelle du quartier ou même de l'unité de voisinage. La prolifération des associations de toute nature, conforme au tempérament anglo-saxon, offre d'autre part des cadres spontanés où les questions peuvent être largement et librement débattues* » (p. 73). Toutefois, les rédacteurs reconnaissent que les « *autorités publiques et les* [grands] *groupes privés* [américains] *gardent la plupart du temps l'initiative des grands projets* » même si leur désir de mobilisation démocratique et de communication avec les masses semble sincère et mérite d'être salué comme un mode relativement efficace de gestion des affaires urbaines[129].

Le texte examiné ici ne peut alors se conclure que par un retour à la case départ : « *Si la solution idéale reste à inventer, c'est que la société moderne est prise entre deux nécessités contradictoires : celle de donner plus de pouvoir aux masses et celle de posséder des connaissances spécialisées qui sont par essence le fait d'un petit nombre, pour exercer ce pouvoir* » (p. 73). D'une certaine manière, la conclusion de l'exposé général donne aux technocrates prospectivistes qui l'ont rédigée l'opportunité de mettre en scène leurs états d'âme démocratique, d'exalter le non technocrate qui sommeille en eux, et donc de se rapprocher, du moins par le discours, de l'humaine condition.

3. Difficile rencontre entre planification et sciences sociales françaises

[129] Il convient de rappeler ici qu'en 1964, l'Amérique constitue pour nombre d'observateurs, tels que les prospectivistes de l'Association Gaston-Berger, le futur à la fois effrayant et presque inéluctable - et donc intellectuellement attirant - qui attend la France urbaine. L'assassinat de Malcom X et les émeutes de Watts, l'année suivante en 1965, conforteront les prospectivistes français dans ce sentiment mitigé par rapport à la modernité américaine.

On vient de voir que du côté du Commissariat Général du Plan, la prospective recouvre un projet de procédure intellectuelle organisant de manière spécifique le recours aux sciences sociales. Plus globalement, le contexte d'une France qui se modernise désormais de façon non planifiée incite les grandes personnalités de la planification - légitimement investies d'une mission gouvernementale - à envisager un recours aux sciences sociales non économiques afin de relever le défi que la société française leur lance.

En ce début des années 1960, les sciences sociales font preuve d'une étonnante vigueur. Les structures de développement créées au sortir de la deuxième guerre mondiale (Centre d'études sociologiques du CNRS[130], VIème section de l'Ecole Pratique des Hautes Etudes[131], chaires de sociologie dans les universités française, etc.) commencent à porter leurs fruits. Cependant ces derniers, malgré leur état de maturité, apparaissent acides, amers ou inaccessibles aux grands planificateurs.

Inaccessibles car la plupart des chercheurs en sciences sociales entendent préserver et consolider une autonomie scientifique et institutionnelle qu'ils ont eu tant de mal à construire.

Amer comme l'est par exemple le sociologue réformiste chrétien Pierre-Henri Chombart de Lauwe, auteur de ce volumineux ouvrage à succès « Paris et l'agglomération parisienne » (1952, PUF, deux tomes), qui, au début des années 1960, coupe les ponts avec les planificateurs urbains qui finançaient ses recherches (notamment avec le holding de la Caisse des Dépôts et Consignations) : « *Le fait que j'ai réalisé une étude sur la Cité Radieuse* [Marseille] *a conduit nos détracteurs à dire que naturellement nous étions des adeptes de Le Corbusier et que nous ne voyions l'utilisation de la sociologie que pour construire des grands ensembles, etc. Alors qu'à propos des Grands Ensembles, nous nous sommes battus pour critiquer très violemment ce qui avait été fait ailleurs. Les trois cités que nous avions étudiées avaient un intérêt en dehors des Grands Ensembles parce que chacune était une expérience de recherche, on pouvait être d'accord ou pas mais il y avait recherche, alors que les barres et les tours ont été réalisées partout sans aucune préoccupation urbanistique réelle. Cette précipitation due au manque de logements a été catastrophique. Il y a eu, là aussi, une déception de la sociologie urbaine. On n'a pas pu enrayer ce mouvement parce que les gouvernements et les techniciens disaient qu'il fallait de toute façon loger les gens et qu'il fallait mieux les loger mal que ne pas les loger du tout. Nos études n'ont donc pas été très écoutées, et c'est aussi une des raisons pour lesquelles j'ai abandonné le Centre d'Etudes des Groupes Sociaux* [P.-H. Chombart de Lauwe avait fondé le CEGS pour abriter des contrats de recherche « déterminée » (on dirait « études » aujourd'hui) financés par la CDC, le MRU, le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB), etc.] »[132].

---

[130] Drouard (A.), « Réflexions sur une chronologie : le développement des sciences sociales en France de 1945 à la fin des années 1960 », *Revue Française de Sociologie*, XXIII, 1982, pp. 55-85.

[131] Mazon (B.), 1988, *Aux origines de l'EHESS. Le rôle du mécénat américain*, Paris, Les Editions du CERF, Paris. On y apprend notamment que Gaston Berger, le convertisseur de P. Massé à la prospective, avait pris, dans les années 1950, en tant que directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche à l'Education nationale, une part décisive au développement de la VIème section de l'Ecole Pratique des Hautes Etudes (attribution de locaux, développement de la documentation, etc.).

[132] Entretien réalisé par Pierre Lassave (Cf. Lassave (P.), *Le ministère urbain des sociologues. Approche d'une configuration intellectuelle dans la France des années 1980*, Thèse de doctorat de l'EHESS (sociologie) sous la direction de J.-C. Chamboredon, soutenue publiquement le 9 juin 1995. Pourtant une des postures théoriques principales d'H. Chombart de Lauwe a consisté à proposer une mesure de l'écart entre les aspirations et les "besoins réels" des groupes sociaux, ce qui aurait dû le rendre "intéressant" pour les planificateurs urbains (Cf. *Pour une sociologie des aspirations*, 1971). En fait, H. Chombart de Lauwe les a intéressés une dizaine d'années, jusqu'au moment où le fracas technocratique des opérations d'urbanisme qui se multipliaient a couvert les paroles de raison du père de la sociologie urbaine d'après-guerre.

Mais les sciences sociales en pleine maturation restent également acides, comme le sont les courants intellectuels structuralistes, marxistes ou anarchistes (anti-institutionnels) qui irriguent de plus en plus la pensée de nombreux chercheurs en sciences sociales. En 1962, en publiant « Le totémisme aujourd'hui » et surtout « La pensée sauvage », Claude Lévi-Strauss suggère que l'on peut étendre certains principes de son mode d'analyse ethno-structuraliste aux sociétés occidentales qui, à la réflexion, ne sont pas moins sauvages que celles dites « primitives » ; elles sont simplement plus ouvertes, plus « *chaudes* ». A la même époque, débute le reflux d'ethnologues des anciennes colonies. Les populations récemment immigrées en France deviennent logiquement leurs terrains de prédilection, et leurs conditions de vie sont mises au grand jour par les nouveaux ethnologues des sociétés modernes. En 1963, Michel Foucault achève sa « Naissance de la clinique ». La même année, Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron s'attachent à une minutieuse et méthodique analyse du système d'éducation français, ce qui donnera « Les héritiers » (1964), ouvrage critique dont les aspects constructifs seront occultés par la nouveauté de ce type de travail et par le verbe haut des auteurs. Dans la foulée, Pierre Bourdieu s'attelle à la « grande synthèse » (Marx, Weber, Durkheim)[133]. Egalement en 1964, Jean-Paul Sartre défie l'ordre institutionnel capitaliste en refusant le Prix Nobel de littérature.

Ainsi, c'est au moment où le gouvernement met institutionnellement les planificateurs en position d'exercer, presque sans partage, leur pouvoir de rationalisation du changement socio-économique national que le doute s'immisce en eux quant à la réalité effective de ce pouvoir. Les nouvelles sciences sociales leur disent qu'ils croient faire le bien du peuple sans savoir ce qui est le bien pour le peuple. Elles leurs disent qu'ils croient penser et agir selon leur libre arbitre alors qu'ils sont pensés et agis par des « *enceintes mentales* » intériorisés individuellement et institutionnalisées collectivement, par une inconscience ou une « *fausse conscience de classe* », selon les intérêts de structures sociales dominantes, etc. Et l'évolution en cours de la société française semble ne pas donner totalement tort aux thèses de leurs censeurs intellectuels.

Ainsi, d'un côté, on peut supposer que de par sa charge critique à l'égard de la modernisation de la société française et de ceux qui entendent planifier cette modernisation, la montée en puissance des sciences sociales en France à partir du début des années 1960 instaure un climat favorable au développement d'une fonction évaluative des politiques publiques à l'intérieur du processus de planification. D'un autre côté, de par leur caractère indépendantiste par rapport au pouvoir d'Etat, les sciences sociales ont toute chance de refuser d'être instrumentalisées par ce pouvoir en tant que foyer d'expertise en évaluation des politiques publiques. La question est donc de savoir comment cette ambiguïté globale résidant à la base des rapports entre planificateurs et chercheurs en sciences sociales se concrétise dans les années 1960 pour ce qui est de l'émergence du thème de l'évaluation des politiques publiques en France.

a. Des hommes d'études réticents par rapport à une approche pragmatique des politiques publiques

Les grandes figures de la planification réagissent de manière différenciée aux critiques qui leur sont adressées, car elles n'occupent pas les mêmes positions dans l'appareil de planification.

On a déjà eu un aperçu de la position de F. Bloch-Lainé, grand planificateur opérationnel, vis-à-vis des sociologues de métier (c'est-à-dire employés par le CNRS ou l'Université). Il s'en détournera autant que possible ou alors les recrutera dans des bureaux d'études spécialisés dépendant de la Caisse des Dépôts. Entourés par des ingénieurs, des micro-

---

[133] En 1964, l'ouvrage de Max Weber "L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme" est traduit en français. La publication de "Les essais sur la théorie de la science" interviendra l'année suivante.

économistes, des architectes, les sociologues devenus hommes d'études voient leur liberté nettement diminuée. Une nouvelle fois, la Caisse des Dépôts et Consignations montrera l'exemple à d'autres administrations opérationnelles quant au recrutement et à la gestion de sociologues spécialisables. Le pouvoir critique des sociologues chargés d'études sera en effet circonscrit, endigué en fonction de la division du travail administratif : sociologues des transports urbains, sociologues du logement des vieillards, sociologues du droit du travail, sociologues des jeunes agriculteurs, etc. Chaque bout d'Etat à ainsi la possibilité, si besoin est, d'opposer aux sociologues académiques ses sociologues organiques, le savoir expert des seconds pouvant facilement submerger ou tenir en respect le savoir généraliste des premiers.
On pourrait penser que c'est de cette sociologie para-étatique en miettes qu'a émergé l'idée d'évaluation des politiques publiques. Cette hypothèse ne nous semble guère plausible.
Ces sociologues spécialisés d'Etat sont davantage portés, en raison de leur pratique professionnelle de sociologues mais également du fait de leur hiérarchie et de l'émulation avec leur collègues chargés d'études issus d'autres disciplines (économie, finances, ingénierie), à étudier « à fond » la parcelle de société que les décideurs administratifs offrent à leur regard, qu'à approcher l'état de cette parcelle de société comme affecté par des actions administratives auxquelles ils participent et qu'il faudrait comprendre pour les évaluer. Dans la décennie 1960 et jusqu'à la démission du Premier Ministre Jacques Chaban-Delmas[134], la banalisation du cadre d'analyse marxiste (production d'une vulgate marxiste) a comme corollaire l'idée, très répandue chez les jeunes sociologues, selon laquelle la fonction sociale et le devoir du sociologue et de l'économiste seraient de décrire comment les classes économiquement, politiquement et culturellement dominantes (la bourgeoisie) dominent les classes sociales réellement productives et utiles (le prolétariat, c'est-à-dire les travailleurs salariés). Cette énonciation va également de pair avec une dénonciation globale d'un Etat occultant par l'idéologie (ou par la *violence symbolique*, concept par lequel P. Bourdieu réconcilie Marx et Weber) des rapports sociaux de production globalement favorables aux capitalistes. Etre un sociologue ou un économiste marxisant employé par l'Etat ou, tout simplement, un chargé d'études voulant lutter en toute bonne foi contre l'aliénation de sa force de travail, c'est être au coeur d'une machine de production idéologique que l'on peut infléchir à coup d'arguments empiriquement, scientifiquement fondés[135]. Ces actes de sabotage idéologique orienteraient alors l'Etat vers le service des classes dominées et accéléreraient dès lors la dialectique historique menant inéluctablement à leur prise de pouvoir sur elles-mêmes.
On entrevoit dès lors pourquoi les hommes d'études recrutés ou financés par l'administration dans les années 1960 n'ont pas été à l'origine d'une réflexion méthodologique sur l'évaluation des politiques publiques. Leur position dans un appareil fonctionnellement et socialement cloisonné les empêchait d'étudier finement cet appareil

---

134 Destitution qui marque très clairement que les droites au pouvoir ne font politiquement plus grand cas de ce qu'ont pu signifier les révoltes de mai 68, et ne prennent plus guère au sérieux l'annonce d'une révolution prolétarienne.

135 Rappel : K. Marx, à la différence de Max Weber, récuse toute séparation hermétique entre sciences sociales et engagement politique : "*Le question de l'attribution à la pensée humaine d'une vérité objective n'est pas une question de théorie mais une question pratique. C'est dans la pratique que l'homme a à faire la preuve de la vérité, c'est-à-dire de la réalité, et de la puissance de sa pensée, la preuve qu'elle est de ce monde.* [...] *La doctrine matérialiste qui veut que les hommes soient des produits des circonstances et de l'éducation, que, par conséquent, des hommes transformés soient des produits de circonstances autres et d'une éducation modifiée, oublie que ce sont précisément les hommes qui transforment les circonstances* [...] *et que l'éducateur a lui-même besoin d'être éduqué.* [...] *La coïncidence de la modification des circonstances et de l'activité humaine ou autotransformation ne peut être saisie et comprise rationnellement qu'en tant que pratique révolutionnaire.* [...] *Les philosophes n'ont fait qu'interpréter diversement le monde de différentes manières, mais ce qui importe, c'est de le transformer*". in Marx (K), « Thèses sur Feuerbach », in Marx (K), Engels (F.), 1992, *L'idéologie allemande*, Paris, Editions sociales, pp. 49-54.

qu'ils ne voulaient de toute façon pas étudier mais critiquer, influencer et orienter 'en bloc' par un discours concernant des réalités sociales considérées comme à la fois extérieures et largement exogènes à l'appareil. Or, évaluer les politiques publiques consiste à accepter de découper l'administration en sous-ensembles organisés dont il faut analyser le fonctionnement. On peut ainsi en identifier les productions et examiner leurs interactions avec le corps social pour en déduire les effets propres. Cette algorithme analytique s'accorde mal avec un intellectualisme administratif marxisant se sentant d'attaque pour dérober l'Etat tout entier des mains de ses maîtres capitalistes. Pourquoi élaborer un discours de la méthode d'évaluation des politiques publiques alors que l'évaluation de la Politique moderne (bourgeoisie, Etat, société prolétarienne) est déjà effectuée, fondée et argumentée, et que l'Etat, en s'offrant les services de nombreux intellectuels marxisants, semble valider cette méga-évaluation et être désireux de s'en inspirer pour agir autrement ?

Il convient toutefois d'apporter un léger bémol à notre postulat d'une incompatibilité entre l'évaluation des politiques publiques et cette vague de jeunes sociologuesrecrutés par l'administration ou financés sur fonds public. Un certain nombre d'entre eux, gauchistes déclarés ou pas, apporteront, dans les années 1980, un ferme soutien à l'idée d'une évaluation des politiques publiques en tant que procédure démocratique ou « démocratisante » légitime. Nous pensons par exemple à Michel Rocard[136] qui, en 1988, répondra positivement au souhait de son compagnon de route du PSU, Patrick Viveret, de politiser et d'institutionnaliser davantage la question de l'évaluation telle qu'elle avait été posée, quelques années auparavant, au travers de l'ouvrage de J.-P. Nioche et R. Poinsard. Mais nous avons également à l'esprit des gestionnaires de recherches tels que Lucien Brams, Robert Fraisse ou Michel Conan. Par exemple, ce dernier, ingénieur civil des Ponts et Chaussées, grand lecteur de recherches sociologiques, commence en 1968 sa carrière au Service technique central de l'aménagement et de l'urbanisme du ministère de l'Equipement. En 1973, il devient responsable de la Mission de la Recherche Urbaine de ce ministère. En duo avec son homologue de la DGRST de l'époque, Loïc Le Floch-Prigent, il sera le grand financeur et animateur de la « recherche urbaine » marxiste, néo-marxiste puis foucaldienne. Michel Conan deviendra en 1979 chef du département des sciences humaines et sociales du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment. C'est à ce poste qu'il recrutera Eric Monnier (ancien marxiste-maoïste) et incitera ce dernier à s'investir sur le thème de

---

[136] Le fait d'inclure Michel Rocard dans la population d'agents administratifs chargés d'études exige quelques explications. Le futur Premier Ministre de François Mitterrand n'a pas été recruté en tant que chargé d'étude par l'Etat puisqu'il est inspecteur des Finances (admis dans le corps en 1962). Cela dit, Michel Rocard a fait en 1963 le choix délibéré de devenir un homme d'études en suivant les enseignements du Centre d'Etudes et de Programmation Economique (CEPE) et en prenant un poste de chargé d'étude au SEEF puis à la Direction de la Prévision. Par ailleurs, on pourrait penser que parce qu'il était un des dirigeants du PSU et un assez fameux chroniqueur politique (sous le pseudonyme de Georges Servet) dans les années 1960, Michel Rocard n'avait pas intérêt à se comporter "en plus" comme un infiltrateur révolutionnaire de l'Etat, attitude que nous prêtons aux hommes d'études évoqués plus haut. C'est peut-être vrai ; en fait, tout est question de nuance. Il est en tout cas certain que Michel Rocard a incarné cette culture d'opposition aux gouvernements de droite, culture qui a caractérisé le SEEF et la DP depuis « l'ère Gruson » (1953-1961) jusque pendant « l'ère Cortesse » (1974-1982). Enfin, sur la question de savoir si le Michel Rocard des années 1960 était marxiste, plusieurs éléments doivent être pris considération. Si le jeune dirigeant du PSU a idéologiquement positionné son parti en rupture avec le marxisme-léninisme, cette rupture doit être néanmoins considérée comme un essai d'ouverture du marxisme à d'autres types d'aliénation que celle essentiellement économique analysée par Marx. Par exemple, Michel Rocard, pour qui les livres de Michel Crozier, "Les employés de bureau" (1964) et "Le phénomène bureaucratique" (1966), ont été des 'révélations' (entretien avec Michel Rocard), considère que la bureaucratie est une forme d'aliénation politique qui touche tout autant les employés de bureau que la classe ouvrière prisonnière des appareils bureaucratiques que sont le PC et la CGT. Il ne nous semble donc pas imprudent d'envisager le Michel Rocard des années 1960 comme un néo-marxiste, même s'il a principalement soutenu cette ligne politique au sein de son parti et non au sein de la DP.

l'évaluation des politiques publiques,[137] avec un succès certain puisque Eric Monnier écrira en 1987 l'ouvrage[138] qui reste encore la plus citée des références françaises en matière d'évaluation.
Néanmoins, pour l'heure, considérons que le germe évaluatif, qui peut être envisagé comme un avatar de l'intellectualisme marxien d'un certain nombre de chargés d'études travaillant pour ou dans l'administration française, est lui-même en gestation jusqu'à la fin des années 1970.
Poursuivons notre analyse concernant les rapports des ténors de la planification aux sciences sociales critiques dont le développement marque la décennie 1960, rapports qui pourraient avoir joué un rôle dans l'émergence du thème de l'évaluation des politiques publiques.

b. Une exception : Pierre Bourdieu et les réformateurs sociaux de l'INSEE

Claude Gruson, solidement installé à la tête de l'empire statistique national qu'il a développé au-delà de toute espérance, ne se sent guère tenu par les exigences d'efficacité sociale et politique formulées par le pouvoir en place à l'endroit des planificateurs. Il travaille pour l'intérêt général et non pour le maintien au pouvoir du gouvernement. Il partage par ailleurs les valeurs réformistes de gauche sous-jacentes aux discours de certains jeunes chercheurs en sciences sociales. Il accorde sans difficulté à ces derniers le statut d'hommes de science en les acceptant tels quels. En mars 1964, devant quelques membres éminents de la Société française de sociologie[139], il se déclare prêt à engager une collaboration avec les sciences de la société. Il essuie un premier refus de la part de ses interlocuteurs.
Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer ce refus[140], elles oscillent entre l'individualisme et l'indépendantisme forcenés des chercheurs en sciences sociales. Il en est une qui semble avoir été oubliée et nous paraît importante : l'incompatibilité technique entre les économistes statisticiens de l'INSEE et la plupart des mandarins sociologues français de cette époque. Claude Gruson se trouve en effet confronté à la première et déjà vieillissante garde des sociologues autonomistes, ceux qui ont bataillé dans les années 1950 pour faire accepter la sociologie comme discipline universitaire à part entière et indépendante de la philosophie. L'objectif de cette première garde consiste à ce que leurs jeunes suivants labourent les lopins de terre si péniblement acquis et défrichés. Répondre positivement aux avances de Claude Gruson reviendrait à tenter un type de semis (la statistique) qu'ils ne maîtrisent pas bien, à la différence des techniciens du chiffre formant les troupes, très fournies, de Claude Gruson. Ainsi, contrairement à Michel Amiot, nous pensons que ce n'est pas seulement le Gruson planificateur qui offusque R. Aron, M. Crozier, etc., mais également le Gruson directeur général de l'INSEE même si, dans la dispute du 8 mars 1964, seul le Gruson planificateur est explicitement mis en cause.
A l'époque, Pierre Bourdieu est l'un des seuls à comprendre tout le bénéfice qu'il peut tirer d'une transformation de cette incompatibilité technique en complémentarité scientifique. A la fin des années 1950, en Algérie, c'est-à-dire loin des mandarins de la métropole, le jeune

---

[137] Dans sa thèse de doctorat en urbanisme soutenue en 1996 (« La coproduction des biens publics », Université de Paris XII, avril 1996) Michel Conan s'interroge notamment sur la place et la fonction de différents modèles d'évaluation des services publics urbains (aux Etats-Unis et en Scandinavie) dans une possible coproduction (agents publics - usagers) de ces mêmes services.

[138] Monnier (E.), 1987, *L'évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Editions Economica.

[139] Fondée en 1962. La *Revue Française de Sociologie*, *Sociologie du Travail*, et *les Annales Européennes de Sociologie* sont lancées en 1960. La même année, Raymond Aron fonde le Centre de Sociologie Européenne à l'EPHE.

[140] Amiot (M.), op.cit..

normalien agrégé de philosophie a saisi, au contact de deux jeunes administrateurs de l'INSEE, le fort potentiel heuristique et légitimant des techniques statistiques appliquées aux faits sociaux. Le deux jeunes statisticiens en question, Alain Darbel et Claude Seibel, jeunes chrétiens sociaux, ont réussi quelques années plus tôt le concours d'entrée à l'Ecole Polytechnique. Ils veulent faire partie d'une élite qui se met au service des autres, et entrent dans le service public en devenant administrateurs de l'INSEE. Ils accomplissent leur service national dans une Algérie ensanglantée et socialement disloquée. De par un métier qu'ils ont encore peu expérimenté et des convictions politiques qui se précisent à la faveur des événements dramatiques qu'ils vivent, ils se posent alors des questions sur la situation et l'évolution socio-économique de la population indigène intégrée de fait (et de force) dans la destinée de la France. C'est ainsi qu'ils font appel notamment à un jeune enseignant de la faculté de lettres d'Alger, Pierre Bourdieu, pour aller mener des enquêtes sociales dans les régions relativement reculées de la Kabylie.

De cette rencontre va émerger une pensée hybride, à la fois sociologique et économique[141], qui démythifie le miracle d'une société guidée par des planificateurs-technocrates neutres et justes, laquelle se dirigerait comme un seul homme vers des lendemains qui chantent. La stratégie intellectuelle de Pierre Bourdieu prend alors un virage résolument anti-philosophique. D'autre part, le futur sociologue découvre qu'il peut se servir de l'appareil statistique national plutôt que d'être menacé d'en devenir le serviteur. C'est pourquoi, en mars 1964, il n'est pas effarouché par l'appel que Claude Gruson adresse aux sociologues. Il considère son offre non pas comme une tentative d'instrumentalisation de la sociologie par la planification, mais clairement comme une opportunité pour développer son entreprise scientifique comme il l'entend.

A cette époque, la sociologie empirique américaine traverse l'Atlantique grâce notamment à l'action du sociologue Jean Stoetzel, fondateur de l'IFOP en 1938. Pierre Bourdieu considère qu'il s'agit là d'une sociologie capitaliste, au service des possédants[142]. « *Je veux battre Lazarsfeld sur son propre terrain* » (entretien avec X) l'entendait-on proclamer aux futurs fonctionnaires de l'INSEE, qui auront bientôt à choisir entre servir les structures sociales de domination ou les infléchir. Il pense que Claude Gruson lui fournira les moyens de son combat scientifique ; et il ne se trompe pas. L'été 1964, Claude Gruson donne sans réserve son aval à sa nomination comme responsable des enseignements en sociologie à l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique (ENSAE). Claude Gruson parraine l'institutionnalisation à l'INSEE de l'alliance Bourdieu-Darbel-Seibel. Les deux premiers organisent en juin 1965 à Arras[143], un colloque de deux jours prenant pour thème « *les transformations qu'a connues la société française depuis la deuxième guerre mondiale* ».

Claude Seibel est à l'époque largement accaparé par l'activité de modélisation macro-économétrique que Pierre Massé a commandé à l'INSEE. Il laisse donc à Alain Darbel le soin d'organiser le colloque d'Arras avec Pierre Bourdieu. Il convient néanmoins de relever que l'engagement politique d'Alain Darbel est alors nettement plus affirmé que celui de Claude Seibel. Ceci explique le fort investissement du premier dans un colloque qui donne

---

141 "*une sociologie complexe de l'intérêt*" comme elle sera qualifiée bien des années plus tard dans Caillé (A.), « La sociologie de l'intérêt est-elle intéressante ? », *Sociologie du travail*, n°3, 1981.

142 Il souscrit à l'analyse très critique de la sociologie empirique développée par C. Wright Mills dans *L'imagination sociologique*, 1967 (publié en américain en 1963) et pense comme C. Gruson que d'être "*apolitique c'est être de droite*" (*Programmer l'espérance, op. cit.*).

143 Le maire d'Arras était à l'époque Guy Mollet, mais cet élément n'a aucun lien direct avec l'organisation de ce colloque. En fait, celui-ci avait été commandité par le "Cercle Noroit", un club de réflexion actif dans la région lilloise. Or, à l'époque, Pierre Bourdieu était encore maître assistant à l'Université de Lille et certains membres du Cercle Noroit avaient eu vent de ses problématiques sociologiques. Le colloque s'est tenu à Arras pour de simples raisons logistiques : l'existence d'un confortable château aménagé pour de telles manifestations.

un fondement empirique et scientifique à la non-corrélation entre croissance économique et justice sociale. Participent à ce colloque, du côté des sociologues, Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon, Jacques Lautman et Renaud Sainsaulieu et, du côté des économistes statisticiens, Alain Darbel (décédé accidentellement en 1975), Claude Seibel[144], Paul Dubois[145], et Michel Praderie[146].

L'ouvrage « Le partage des bénéfices »[147] n'est pas à proprement parler une retranscription des actes de ce colloque. Les actes en eux-mêmes ont fait l'objet de nombreuses discussions et de sensibles transformations au cours de quelques séances de travail après le colloque, avant de figurer dans « Le partage des bénéfices ». Cela indique la volonté et le soin apportés par Pierre Bourdieu et Alain Darbel à produire un ouvrage dans lequel chaque texte, d'une part, déploie une argumentation scientifique très dense, laissant peu d'hypothèses au hasard, et, d'autre part, fait partie d'un ensemble cohérent. Ce livre n'est donc pas qu'une juxtaposition de textes scientifiques, il dispense un message en quelque sorte « subliminal » pour le planificateur des années 1960. « Le partage des bénéfices » tient en effet lieu de manifeste scientifique interdisciplinaire contre l'euphorie prospectiviste de la première moitié des années soixante. Il démontre avec force le potentiel cognitif d'une contribution anti-prospectiviste des sciences sociales au processus de planification.

Déjà, le thème explicitement rétrospectif du colloque d'Arras, « les transformations de la société française depuis... », s'inscrit en porte-à-faux par rapport à la démarche prospective que Pierre Massé, fort de l'excellente réception du rapport « Réflexions pour 1985 » par la presse nationale, a intégrée aux travaux des commissions du Vème Plan (1966-1970). Mais au-delà de la formulation du thème du colloque, « Le partage des bénéfices » est jalonné d'attaques cinglantes prenant pour cible le principe même de la prospective. C'est Pierre Bourdieu qui, dans son introduction à l'ouvrage[148], tire les premières salves : « *S'il est vrai que la pratique des projections économiques a contribué à répandre l'adhésion à une philosophie du progrès dominée par la vision eschatologique de la société de l'abondance, est-il certain que tous les groupes sociaux adhèrent également à cette représentation de la société et de son avenir* » (p. 18). P. Bourdieu se fait ainsi fort d'affirmer la prééminence absolue de l'analyse socio-économique du présent et du passé sur la prospective qu'il considère comme une exploration essayiste et idéologiquement orientée de l'avenir : « *S'il est vrai que notre société oriente objectivement ses activités par référence à deux fins,*

---

144 Claude Seibel deviendra le "représentant" du corps de X-ENSAE au Conseil Scientifique de l'Evaluation de 1990 à 1996.

145 Paul Dubois est pressenti en 1990, comme Claude Seibel, pour représenter les X-ENSAE au CSE, responsable en 1989 de la mise en place d'un service d'inspection générale à l'INSEE chargé, entre autres choses, d'évaluer la pertinence et l'efficacité des dispositifs statistiques de l'INSEE. Il a été un membre actif du Conseil Scientifique de l'Evalution du Conseil Régional Rhône-Alpes de 1993 à 1998. Il a été le premier des membres de ce conseil à démissionner à la suite de l'élection de Charles Millon à la président du Conseil Régional Rhône-Alpes avec l'appui des voix des élus du Front National. Voir aussi son billet d'humeur anti-néolibéral dans le supplément 'économie' du Monde du mardi 14/01/1997.

146 Michel Praderie est ingénieur des Mines de Paris, diplômé de l'ENSAE, et devient administrateur de l'INSEE en 1963 et spécialiste des questions de "main-d'oeuvre" à l'INSEE. En 1966, il est détaché au ministère de l'Education dont il devient, en 1969, le responsable du service de la programmation et des études économiques qu'il développe à la faveur du lancement de la Rationalisation des Choix Budgétaires. Il quitte l'Education en 1973 et se réoriente vers les problèmes de l'emploi et de la formation pour l'Unesco, puis l'OCDE, devient adjoint au chef du SAS du CGP (1977-80), puis directeur de cabinet du ministre du Travail (1981-82). Il quitte en 1984 l'administration pour devenir directeur des ressources humaines à la Régie Renault.

147 La référence exacte de l'ouvrage est Darras, 1966, *Le partage des bénéfices*, Les éditions de Minuit, Paris, 444 p.. "Darras" n'est évidemment pas une personne physique mais désigne les auteurs de l'ouvrage qui se sont constitués en groupe à l'issue du colloque d'Arras. Par ailleurs, notons que jusqu'au début des années 1980, Pierre Bourdieu a fait paraître la majeure partie de ses écrits aux éditions de Minuit.

148 L'introduction est en réalité anonyme mais on reconnaît toutefois sans difficulté le style inimitable de Pierre Bourdieu.

l'accroissement de la production et la réduction des inégalités, pourquoi la réalisation du premier objectif n'entraîne-t-elle pas automatiquement la réalisation (au moins partielle) du second ? Il faut donc examiner comment se transmettent d'une génération à une autre les privilèges économiques et sociaux qui font obstacle à l'égalisation des chances [...] *De la réponse à cette question dépendent le jugement que l'on peut porter sur la « neutralité » des dispositifs institutionnels de régulation économique et aussi les prévisions que l'on peut faire sur l'avenir de la société française* » (p. 18).

Claude Gruson ne s'y trompe pas. Il a fait partie du « groupe 1985 » et a donc tous les éléments en main pour comparer, d'une part, la volonté pragmatique caractérisant la pratique prospective du Commissariat Général du Plan et, d'autre part, la prudence interprétative toute scientifique dont font preuve les auteurs de « Le partage des bénéfices » lorsqu'il s'avancent dans l'exploration de l'avenir. Dans sa préface à l'ouvrage en question, par laquelle il rend hommage à cette heureuse collaboration entre statisticiens-économistes planificateurs et sociologues qu'il avait appelée de ses voeux en mars 1964, le directeur général de l'INSEE n'en tente pas moins, sur près de deux pages d'une préface qui en compte quatre, de convaincre les sociologues de donner à leur approche des phénomènes de société une orientation un tant soit peu prospective : « *Par exemple, l'explication des phénomènes qui sont à la base de la croissance économique doit faire apparaître, dans chaque branche de la production, les innovations qui constituent le moteur du progrès technique.* [...] *le progrès que mesure le comptable national et dont il décrit les principales implications est fait de l'enchevêtrement de mécanismes divers, parmi lesquels le mécanisme initial, celui qui détermine l'ensemble, est le plus souvent petit et difficile à mettre en lumière* [...] *Celui qui cherche à expliquer et à prévoir les phénomènes économiques et sociaux ne doit donc pas se contenter de tracer les lignes générales et de mesurer les phénomènes d'ensemble* [...] *il doit chercher aussi à repérer les germes microscopiques de l'avenir. Cette règle de conduite s'impose à l'économiste et au démographe* [...] *Elle s'impose aussi au sociologue* [...] *Le risque que présente l'union du sociologue et de l'économiste, c'est qu'elle se fasse dans une contemplation des phénomènes globaux* [...] *Il faut se hâter de dire que ce risque ne paraît pas redoutable, à la lumière des pages qui suivent* [...] *Mais c'est parce que le signataire de ces lignes croit à la nécessité de la multidisciplinarité dans les sciences humaines, parce qu'il en salue avec joie une manifestation remarquable, qu'il croit devoir aussi en souligner une condition d'efficacité* » (pp. III-V).

Le jugement que porte le directeur de l'INSEE sur la production du groupe d'Arras pourrait être moins conciliant. D'un côté, on comprend que Claude Gruson puisse être agréablement surpris par l'intelligence rigoureuse et empiriquement fondée qui se dégage de l'ouvrage. Mais, d'un autre côté, les propos tenus dans ce dernier lui montrent combien les planificateurs sont encore loin d'avoir franchi le Rubicon. Pour un planificateur, et Claude Gruson en est un de tout premier ordre, les mots que prononce, non sans une certaine arrogance scientiste, Pierre Bourdieu pour clore le colloque d'Arras sont décourageants : « *sans avoir résolu autant de questions qu'ils en avaient posé, ils avaient au moins substitué aux questions simplistes qui flottent dans l'ère du temps des questions complexes qui, par là même, sont moins aisées à résoudre* ». Ils frisent même l'effronterie et l'accusation ravageuse à la fin de l'ouvrage : « *Les économistes qui, au terme d'une comparaison des méthodes et des résultats économiques de divers pays, concluent à l'équivalence des systèmes de régulations, agissent en savants ou en experts : pour avoir écarté au départ la politique et ses conflits, ils ne peuvent la retrouver au terme que sous la forme d'une inquiétude morale. Et la tentation est grande pour eux de confondre l'objectivisme ou l'indifférentisme avec l'objectivité et d'en faire le principe d'une exhortation au consensus social et politique qui se croit impartiale et se veut bienveillante. Lorsque le Fonds national de l'emploi parvient à éviter la mise à pied collective d'une centaine d'ouvriers, est-ce assez*

pour convaincre les dix dizaines d'individus, débauchés en dix endroits différents, de l'excellence de leur sort ? Pangloss économètre n'est peut-être pas moins ridicule que Pangloss métaphysicien » (p. 425).

Mais Claude Gruson ne prend pas ombrage des vigoureuses interpellations des sociologues. Imprégné de morale kantienne, il admet loyalement la pertinence logique et empirique des arguments développés par les sociologues trouble-fête de la planification économique traditionnelle. Qu'importe si les sociologues alliés à certains statisticiens-économistes de l'INSEE déconstruisent les présupposés pratiques des planificateurs et en lézardent les certitudes. Si ce qu'ils disent est vrai, il faut l'accepter : « Question : *Quelles ont été vos réactions à l'ouvrage « Le partage des bénéfices » ?* Réponse : *Très bonnes, j'ai trouvé cela très intéressant. C'était l'époque où on s'apercevait que la croissance ne signifiait pas automatiquement davantage de justice ou d'harmonie sociale (l'épisode de la politique des revenus par exemple), et que des sociologues sérieux nous aident à réfléchir, je trouvais cela très bien. Il faut voir aussi que Darbel était un de mes plus proches collaborateurs, il m'a présenté Bourdieu avec qui j'ai toujours été par la suite en très bons termes.* Question : *Pourtant il fait des remarques assez acides sur l'idéologie des planificateurs, la mystique du progrès qui fonde la planification ?* Réponse : *La critique est le jeu normal de la discussion scientifique, et il me semble que l'histoire a montré que ce qui été dit dans ce livre était d'une grande justesse, non ?* »[149].

Il convient d'ajouter que Claude Gruson a par ailleurs quelques raisons circonstancielles de se ranger résolument du côté de la raison scientifique, fut-elle d'origine étrangère comme la sociologie. Sa préface à « Le partage des bénéfices » est datée du 10 mars 1966. Or, la nomination de François-Xavier Ortoli au poste de Commissaire au Plan est intervenue le 22 janvier 1966. Comme nous l'évoquions plus haut, Claude Gruson avait nourri le projet de terminer sa carrière à la tête du Commissariat Général du Plan, organisme se situant au sommet d'une sorte de triangle de fer de la rationalité socio-économique érigée au rang de méta-projet politique national. Au-delà de l'amertume personnelle, l'arrivée de F.-X. Ortoli[150] aux commandes du CGP signifie pour C. Gruson une dérationalisation, une déscientifisation mais également un appauvrissement politique de la planification, une planification qui devient politicienne : « Question : *Que pouvez-vous me dire sur votre départ de l'INSEE ?* Réponse : *Je n'ai pas été démissionné. Je suis parti de moi-même. Quand Ortoli a été nommé Commissaire au Plan, j'ai pensé que c'était une aberration.* Question : *Pourquoi, parce qu'il manquait de compétences sérieuses en économie ou en sociologie, bref en sciences sociales ?* Réponse : *Oui, oui, mais aussi parce que c'est un homme sans culture, très courtois, intelligent, mais sans culture. J'ai en tout cas compris que je ne serais jamais Commissaire au Plan. Lorsque Ortoli a dû partir à l'Equipement fin 66, je n'étais déjà plus candidat à sa succession. C'était vraiment devenu trop difficile de continuer à développer l'INSEE et le système de planification comme avant. Les industriels, le ministère de l'Industrie et d'autres traînaient des pieds chaque fois que l'on voulait faire*

---

149 Entretien avec C. Gruson.

150 François-Xavier Ortoli a fait partie de la première promotion de l'ENA (1947). Il en sort inspecteur des Finances. Avant d'accéder à la direction du Plan, F.-X. Ortoli a été membre de nombreux cabinets ministériels, puis directeur général à la Commission des communautés européennes, et enfin directeur de cabinet de Georges Pompidou. Etre commissaire au Plan représentait pour lui une position d'attente. Et il n'a pas à attendre longtemps : en avril 1967, le premier ministre de l'Equipement, Edgar Pisani, démissionne avec fracas du quatrième gouvernement Pompidou, et F.-X. Ortoli le remplace immédiatement. Il deviendra dès lors le "ministrable par commodité en cas de crise" : ministre de l'Education nationale de mai à juillet 1968, ministre des Finances de juillet 1968 à juin 1969, puis ministre du développement industriel et scientifique jusqu'à la chute du gouvernement Chaban-Delmas en 1972. A partir de là, il ne sera plus jamais ministre, G. Pompidou, Michel Debré et Pierre Messmer s'étant fatigués de son opportunisme ministériel, de même que Valéry Giscard d'Estaing (voir Debré (M.), 1996, *Entretiens avec Georges Pompidou 1971-1974*, Paris, Albin Michel).

quelque chose [...]. *Bon, dès le début 1966, j'avais pris la décision d'arrêter et je me suis attaché à gérer mon départ au mieux.* » (entretien avec C. Gruson).

L'économie discursive de « Le partage des bénéfices » est habilement organisée. La première partie de l'ouvrage, « Prospérité et disparités », se veut assez descriptive et générale. Elle pose le décor pour les discussions analytiques davantage focalisées sur des objets sociaux spécifiques qui composent les parties suivantes de l'ouvrage. La première partie s'ouvre ainsi par un article de Paul Dubois au titre évocateur : « La croissance en question ». Ce texte était à l'origine un document de travail produit au début de l'année 1964, dans le cadre de la préparation du Vème Plan en matière de projections macro-économiques à long terme. Paul Dubois y démontrait que l'évolution de l'économie française après-guerre laissait à penser que la croissance allait se ralentir dès 1965. Ainsi, les planificateurs de l'action publique feraient bien de penser à des « réformes de structure » plutôt que de compter uniquement sur l'usage optimal des fruits de la croissance. Le « groupe 1985 » avait fait venir Paul Dubois afin que ce dernier expose ses travaux devant la sage assemblée. Grande fut la déception et la surprise du jeune administrateur de l'INSEE lorsqu'il constata que le rapport « Réflexion pour 1985 » ne faisait aucune mention de son travail, pourtant sérieux s'il en fut[151]. Le colloque d'Arras et l'édition de « Le partage des bénéfices » constituent alors pour lui une opportunité de revenir à la charge de l'irrationnel optimisme ambiant qui régnait à l'époque.

Toujours dans la première partie de l'ouvrage en question, on trouve, après la critique chiffrée, effectuée par P. Dubois, de l'idée de croissance éternelle, un texte de J.-P. Pagé qui met à mal un autre mythe de la planification : la politique d'équipements collectifs comme productrice du bonheur social : « *Il ne suffit pas de rendre la scolarité gratuite* [...] *Il ne suffit pas de rendre les musées gratuits le dimanche pour que toutes les classes sociales aient un égal accès au patrimoine culturel* [...] *Il s'ensuit qu'une politique qui se donne pour seul objectif d'accroître la quantité et la qualité des biens et des services offerts à la consommation et qui ne s'accompagne pas d'un effort parallèle pour produire les utilisateurs adéquats de ces biens et de ces services n'est démocratique qu'en apparence.* » (p. 116).

Dans un texte qui suit celui de J.-P. Pagé, P. Bourdieu renchérit en soutenant l'idée non seulement qu'il existe un usage socialement différencié des produits de la croissance, mais aussi que cet usage obéit à une logique de reproduction des inégalités sociales. Alors que dans la conclusion du « Phénomène bureaucratique » (1963), Michel Crozier soutient qu'il

---

151 A l'époque, une anecdote circulait dans le milieu des comptables nationaux. V. Giscard d'Estaing et P. Massé se seraient disputés poliment à propos du taux de croissance qu'il fallait afficher pour toute la durée du Vème Plan. Giscard voulait que ce taux ne soit pas trop élevé afin que l'équilibre budgétaire ne soit pas menacé et que l'inflation soit maîtrisée. *Grosso modo*, Valéry Giscard d'Estaing voulait prolonger les principes de son plan de stabilisation, tandis que Massé souhaitait plutôt leur assouplissement. Selon la rumeur, les deux hommes auraient convenu d'un rendez-vous de type "marchandage" dans le bureau lambrissé du ministre des Finances. Ce dernier avait donc l'avantage du lieu mais Massé, en fin négociateur, s'adjugea le choix des armes. Il obtint que la négociation porte non pas sur les taux de croissance des cinq premières années mais sur leurs effets cumulés exprimé sous la forme d'un "indice de croissance à base cent sur cinq ans" (par exemple, 5% de croissance sur cinq ans donne un indice 128, puisque 1.05 puissance 5 = 1.28). C'était logique mais cela prenait Giscard au dépourvu. Il n'existait pas à l'époque de machines à calculer de poche comme aujourd'hui. Les collaborateurs de Giscard disposaient seulement de tables et de règles à calcul convertissant des taux de croissance à trois décimales en indice de croissance, alors que Massé avait déjà imaginé diverses combinaisons de taux de croissance annuels et avait apporté avec lui des tables et une règle à calcul à cinq décimales. Furieux contre lui-même et contre ses collaborateurs sous-équipés, Giscard abrégea la réunion et laissa Pierre Massé partir avec un indice de croissance sur cinq ans un tout petit peu moins élevé que celui qu'il proposait.

Cette histoire nous a été racontée par plusieurs personnes dont Paul Dubois. En démontrant la désinvolture « *des technocrates qui font de la politique* », elle révèle le sentiment d'agacement et de frustration qu'un comptable national comme Paul Dubois pouvait éprouver lorsqu'il tentait de raisonner les membres du "Groupe 1985".

existe en France une culture générale de la stratification sociale, Pierre Bourdieu affirme que les clivages sociaux sont le produit d'un usage capitalistique des biens culturels et symboliques couplé avec un usage capitalistique des biens économiques.
Tout le reste de l'ouvrage n'est que déclinaison plus ou moins fidèle de cette problématique sur des objets sociaux spécifiques. Les différentes contributions analysent en particulier comment se construisent, se déplacent ou se transforment les clivages sociaux entre « coupes statistiques » de la société telles que les paysans, les femmes, les parents, les jeunes, les employés, les étudiants, etc. Toutes ces catégories sont assujetties à des actions publiques spécifiques. Précisément, le sens commun qui naturalise chacune de ces catégories dans le jeu social est systématiquement déconstruit et reproblématisé par les auteurs du « Partage des bénéfices ». D'une certaine manière, à travers ce livre collectif, grâce à l'aide de jeunes sociologues français, de tout aussi jeunes statisticiens économistes de l'INSEE se sentent en mesure de convaincre n'importe quelle administration de l'inconséquence sociale de son action du fait de ses oeillères sectorielles et idéologiques.
La plupart des jeunes administrateurs de l'INSEE qui ont contribué à l'édition de « Le partage des bénéfices » sont des proches de Claude Gruson et pensent comme lui qu'à l'Etat échoit la responsabilité du développement économique et de la réduction des inégalités sociales. Néanmoins, à la différence de Claude Gruson, ils ont surtout fait l'expérience de la multiplicité, de la diversité et de la force des résistances politiques à un tel projet de société. De 1953 où il prend la tête du SEEF à 1966 où il quitte la direction de l'INSEE, Claude Gruson a fait la « promotion immobilière » d'un imposant *panoptikon* économique national. Il a rencontré sur sa route quelques ornières et même subi de gros revers tels que la mort-née politique des revenus. Mais le bilan est globalement positif. A. Darbel, C. macroéconomie et P. Dubois, tous entrés à l'INSEE-Paris au début des années 1960, ne peuvent avoir le même point de vue. Ils n'ont pas pu être grisés par la majesté administrativo-scientifique des réalisations du directeur général de l'INSEE. Bien au contraire, ils ont un avis plutôt objectif sur les effets sociétaux conjugués de la Comptabilité Nationale et de la planification. L'échec de la politique des revenus constitue pour eux une expérience idéologiquement fondatrice et négative.
Par ailleurs, la création d'un CERC indépendant de l'INSEE les a passablement choqués. Qu'un CERC normatif - qui édicte des normes en matière de régulation des niveaux de salaires dans les branches de l'économie - soit sous tutelle du Commissariat Général du Plan leur semble tout à fait normal. Mais le CERC institué en 1964 n'est qu'informatif et aurait donc dû être intégré à la structure de l'INSEE. Les statisticiens économistes coauteurs de « Le partage des bénéfices », bien que proches de C. Gruson, ne comprennent ou n'acceptent guère que celui-ci ne fasse rien pour récupérer le CERC dans le giron de l'administration statistique nationale, quand bien même C. Gruson espère le récupérer en devenant Commissaire au Plan.
Pour ces jeunes administrateurs de l'INSEE, le schéma « davantage de Comptabilité Nationale permettant une meilleure planification permettant une société plus heureuse » défendu par Claude Gruson a perdu une grande part de ses facultés mobilisatrices, en raison de son simplisme révélé par l'actualité sociale, politique et administrative de la première moitié des années 1960. Jean Ripert, qui est alors commissaire adjoint au Plan et qui succédera à Claude Gruson au début de l'année 1967, résume avec clarté les fondements du désenchantement de la Comptabilité Nationale qui s'opère dans l'esprit des jeunes comptables nationaux dont il est question ici : « *Le système d'information lourde dont parle Gruson, c'est un contresens qui est lié à une philosophie de la vie politique et du travail d'Etat. Et au côté missionnaire de Gruson, moi qui suis catholique, j'ai fortement tendance à lier ça à son origine protestante. C'est l'idée que si les gens sont bien informés, les choses iront dans le bon sens. Peut-être que j'ai une vue un peu pessimiste, mais les gens n'ont pas*

toujours envie d'être bien informés. Et d'autre part, l'information n'est pas neutre »[152]. Le doute qui s'empare de la jeune garde entourant Claude Gruson n'est pas non plus exempt de critiques vis-à-vis de l'appareil de planification qu'elle contribue à faire fonctionner.

Dans « Le partage des bénéfices », ces critiques sont formulées dans l'introduction 'anonyme'[153] de l'ouvrage. On trouve ainsi à la page 16 de l'ouvrage ici étudié l'esquisse d'un projet d'évaluation sociologique et politologique des politiques publiques : « *De tous les systèmes d'agents, les institutions publiques ont l'action la plus visible : pour mesurer l'efficacité propre des décisions administratives et en particulier de la planification, il faudrait décrire méthodiquement les instruments dont disposent les administrations d'Etat, tant en matière d'information (statistiques, Comptabilité Nationale, instruments de prévision) qu'en matière d'action (investissements, crédits, fiscalité et incitations), les théories et les idéologies qui les animent, les relations qu'elles entretiennent avec les groupes de pression, syndicats de salariés et groupements professionnels.* ». Néanmoins, on s'aperçoit rapidement que cette surprenante poussée évaluative n'est que prétexte à l'élaboration d'un discours critique à l'encontre du rôle global de l'Etat dans la société : « *Les progrès de la connaissance économique et le perfectionnement des techniques d'intervention ont-ils conféré aux responsables de la politique économique une position d'arbitre qui, par des décisions mesurées à une réalité scientifiquement appréhendée, orienteraient toute la société vers ce qui constituerait indiscutablement son intérêt ? Les conflits de forces feront-ils place à la juste pondération des raisons et à la rationalisation des choix ? Autrement dit, les luttes politiques entre groupes de pression ne sont-elles qu'une apparence trompeuse ou un stade historique dépassé et doivent-elles laisser la place à la fusion harmonieuse des contraires que le technocrate, à la façon du « royal tisserand » dont parlait Platon dans « Le Politique », opérerait par les techniques rigoureuses de l'optimalisation ? Ou bien le savoir économique et ceux qui s'en réclament restent-ils objectivement au service d'un ordre social et de ceux qui tiennent ou se tiennent à la perpétuation de cet ordre ?* ».

Si les jeunes administrateurs de l'INSEE ayant commis « Le partage des bénéfices » endossent la charge critique échafaudée ci-dessus, celle-ci ne peut former pour eux un cadre opérationnel de travail. Ils sont sans doute extrêmement bien placés pour « *décrire méthodiquement les instruments...* », mais cela équivaudrait à un suicide professionnel que de s'attacher professionnellement à un tel projet d'évaluation des politiques publiques et, notamment, de la politique publique reine qu'est le processus de planification. Principalement, il s'agit pour eux d'un cadre intellectuel auquel ils prêtent discrètement serment. Cela dit, dans la conclusion de l'ouvrage, Pierre Bourdieu incite implicitement ses amis de l'INSEE à remodeler le dispositif concret de fabrication de statistiques sociales au sein de l'institut. Ce dispositif doit certes produire de l'information statistique relevant de domaines sociaux circonscrits par les actions publiques, mais il doit être aussi réfléchi par un effort de théorisation globalisante du système social : « *Si l'on passe d'un exemple particulier* [la lutte contre l'inflation] *à la croissance économique dans son ensemble, les questions s'appellent comme à l'infini. Quelle part la diffusion de l'information économique a-t-elle dans les processus sociaux qui rendent possible la croissance ? Comment rendre compte du fait que la répartition des revenus dans la population active selon les catégories socioprofessionnelles reste pratiquement stable durant toute la période considérée ? Comment se composent, dans l'exode agricole, mutation professionnelle et migration de la campagne vers la ville ? Comment expliquer les contradictions du marché du logement ?* [...] [Mais la] *sociologie empirique doit-elle se limiter délibérément à l'établissement de*

---

[152] Fourquet, op. cit., p. 283.

[153] Pierre Bourdieu accepte en fait la responsabilité floue de dire tout haut ce que les statisticiens économistes de l'INSEE pensent tout bas tout en souhaitant être entendus.

propositions précises, valables dans un champ fixé et pour une période définie, et refuser d'aborder [...] *les problèmes relatifs à la société globale ? Ce serait renoncer à chercher des points de passage entre l'explication économique qui est celle des inégalités comptables,* [...], *des tendances statistiquement décelables, des modèles macro-économiques, et l'explication sociologique pour qui le phénomène social est d'abord l'oeuvre des groupes qui doivent leur unité à leur situation dans la société globale. La sociologie des petits faits vrais et la philosophie sociale* [...] *ont en commun de* [...] *dissimuler l'absence comme l'urgence d'une théorie du système social.* »[154] (p. 422).

En fait, il est aisé de déceler, dans « Le partage des bénéfices », sous la plume de jeunes administrateurs de l'INSEE, une volonté de sociologisation holiste de l'appareil de production de statistiques sociales à l'INSEE. Il importe, par ailleurs, de noter qu'en filigrane de cette volonté se trouve une discrète ambition de produire des données objectives et des schémas d'intelligibilité empiriquement fondés propres à rationaliser la dimension sociale de l'action publique. Il ne s'agit pas d'en déduire d'emblée l'existence d'une pratique masquée de l'évaluation des politiques publiques, mais d'y reconnaître les prodromes de son avènement. Saisissons-nous par exemple du texte « Changement d'emploi et changements dans l'emploi » écrit par Michel Praderie, administrateur de l'INSEE alors en poste à la division « enquêtes de consommation, comptes des ménages » de l'INSEE. A grand renfort de chiffres et de schémas, M. Praderie décortique le phénomène de mobilité professionnelle, de l'ouvrier non qualifié au cadre supérieur. Le texte se conclut sur une demi-litote évaluative : « *Il est bien évident que toutes les modifications qui interviennent dans la vie professionnelle sont d'importance inégale ; toutes ne nécessitent pas un effort d'adaptation considérable au nouvel emploi. Cependant, si on élimine les individus qui n'ont fait que changer d'établissement employeur, on constate que seuls 30% d'entre eux ont bénéficié d'une formation postscolaire qui, de près ou de loin, a pu faciliter cette reconversion. On peut donc légitimement se demander quelle aurait été l'ampleur de cette mobilité si elle avait été véritablement organisée* » (p. 253). En l'espèce, ce qu'évalue et fustige en même temps M. Praderie, c'est un système d'enseignement qui, en ne développant aucune politique de formation professionnelle, ignore et minore très largement son rôle potentiellement positif en termes à la fois de flexibilité (facteur de modernisation de l'appareil productif) et de promotion socioprofessionnelle reposant, si possible, sur un principe de méritocratie (pour parler vite).

Nous formulons ici l'hypothèse[155] qu'à l'occasion du colloque d'Arras, un certain nombre de jeunes administrateurs de l'INSEE, convaincus de la non-équivalence entre développement économique et développement social, commencent à nourrir le projet « citoyen » que l'on peut décrire de la manière suivante : produire des statistiques sociales qui, d'une part, aident au développement de la recherche en sciences sociales et, d'autre part, contribuent à la rationalisation de l'action publique. C'est au début des années 1970, que le second volet du projet « citoyen » évoqué comprendra furtivement une dimension évaluative. Mais nous n'en sommes pas encore là. Au milieu des années 1960, le principal obstacle[156] socio-administratif au développement institutionnel de ce projet réside dans le fait que le plus important pôle de production de statistiques sociales à l'INSEE se situe à cette époque (milieu des années 1960) dans le département « population et ménages »

---

[154] Quelques années plus tard, Raymond Boudon et Jean-Gustave Padioleau formuleront, de manière plus explicite et plus précise (le Commissariat du Plan et l'INSEE ayant déjà bien avancé dans leurs travaux respectifs de remodelage de la production de statistiques sociales), la même demande à l'adresse des statisticiens et démographes, Cf. "Une macro-sociologie est-elle possible ?", in Boudon (R.), 1971, *La crise de la sociologie*, Paris, Droz, pp. 49-74.

[155] Cette hypothèse sera précisée et validée dans le chapitre 3 de la thèse.

[156] Obstacle qu'il faut également considérer comme la source d'une féconde frustration pour les économistes statisticiens dont nous venons de parler.

(DPM) - dont la division « enquêtes de consommation, comptes des ménages » où travaillait Michel Praderie - au fonctionnement de laquelle présidait une logique « d'arsenal ». Qu'est-ce à dire ?

Dès le début des années 1950, ce département de l'INSEE (qui n'était alors qu'une division) s'était illustré dans la formalisation, la technicisation et le développement systématique des enquêtes sociales par sondage : mettre en statistiques les « bourgeois » autant que les ouvriers, définir des échantillons représentatifs, élaborer des questionnaires, établir un réseau d'enquêteurs bien formés, mathématiser et mécaniser le dépouillement des enquêtes, etc. L'immense effort de rationalisation des techniques de description de la société déployé par le département l'a détourné d'un investissement plus substantiel en matière d'analyse et d'interprétation des données produites. Les chercheurs du CREDOC[157] se plaisaient d'ailleurs à jouer le rôle d'exploiteurs intelligents des données sociales fabriquées par l'INSEE.

Lorsqu'en 1962, Jacques Delors prend la tête de la division des affaires sociales du Plan (DAS qui deviendra Service des Affaires Sociales en 1965), il s'appuie logiquement sur le département « population et ménages » (DPM) de l'INSEE et sur le CREDOC, afin de « socialiser » le Plan[158]. C'est à partir de ce moment que le DPM et le CREDOC s'éloignent irrémédiablement l'un de l'autre. Le CREDOC opère un tournant sociologique, qui cadre bien avec le contexte de montée en puissance de la sociologie caractéristique des années 1960. De son côté, le DPM, dans un nouvel élan, s'engage dans le développement de son « arsenal » de description de la société, en récupérant notamment une des équipes du CREDOC spécialisée dans l'établissement des « séries de consommations des ménages »[159], qui devient la division « tableaux et conjoncture de la consommation » du DPM. Les « budgets de famille » sont approfondis au moyen de grandes enquêtes portant spécifiquement sur l'habillement, l'équipement ménager, les vacances, le logement, les transports, etc. L'utilisation des premiers ordinateurs a évidemment facilité cette course à l'affinement du quadrillage statistique de la société française, dont d'aucuns au CGP disent qu'elle a éloigné à jamais l'INSEE de toute idée de synthèse (on verra que c'est plus complexe que cela).

Un homme incarne parfaitement la logique d'arsenal dans laquelle le département « population et ménages » se lance à corps perdu dans les années 1960. Il s'agit du chef et « fondateur » du département, Jacques Desabie. C'est un homme de la droite assez conservatrice[160], qui pense que le résultat de son travail ne peut être utilisé que par un petit nombre de spécialistes tels que les comptables nationaux ou les techniciens de la planification nationale : « *Un jour, vers 1970* [alors que Jean Ripert s'engage dans une politique d'ouverture tous azimuts de l'INSEE], *il m'a dit un truc qui m'a marqué : « Tout ces chiffres que vous voulez balancer dans la nature, dans le grand public, c'est comme si vous donniez des lames de rasoir à des enfants pour qu'ils jouent avec.* » (entretien avec X).

---

157 Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, créé en 1953 à l'initiative du Commissariat Général du Plan.

158 Pour des cadrages sociaux très globaux, le CGP fait parfois appel aux deux instituts de sondage d'opinions que sont la SOFRES et l'IFOP.

159 Les séries de consommations des ménages sont chronologiques. Chaque série correspond à un bien de consommation dont on étudie les variations physiques et monétaires de consommation au cours du temps. C'est approximativement 300 séries qui sont alimentées. Leur mise en rapport avec les statistiques concernant le budget des ménages permet entre autres choses la définition du fameux "panier de la ménagère" et de l'indice des prix. La récupération par l'INSEE du groupe de chercheurs du CREDOC chargé d'instruire ces séries est bien entendu liée au vif appétit de Claude Gruson lorsque celui-ci prend la tête de l'INSEE en 1961.

160 Anecdote révélatrice : "*Il avait été incroyablement outré par les événements de mai 68. Le jour de la manifestation des étudiants sur les Champs-Elysées, il y a eu une assemblée générale à l'INSEE, Desabie est arrivé avec quelques collègues du même bord que lui, et ils ont entonné la Marseillaise à tue-tête, c'était un grand moment* [rires]" (entretien X).

Jacques Desabie considère également qu'il faut se méfier des sociologues empiriques « *qui déduisent des statistiques des choses qui peuvent être abracadabrantes* » (entretien avec Y).
Ainsi, le mouvement d'idées relatif aux statistiques sociales qui prend forme au sein d'un petit groupe de jeunes administrateurs de l'INSEE à la suite du colloque d'Arras ne peut guère trouver d'écho au sein du département « population et ménages » de l'INSEE. Ce département est organisé et dirigé de telle sorte que son outil de production de statistiques sociales ne puisse servir à analyser le fonctionnement social et à éclairer le rôle de l'action publique dans l'évolution de ce fonctionnement. C'est par ailleurs une des raisons pour lesquelles Michel Praderie, qui fait partie de ce département, le quitte en 1966 pour devenir chef adjoint du service de la programmation et des études économiques du ministère de l'Education Nationale. Peu de temps après, Alain Darbel quitte également l'INSEE pour l'Education Nationale afin d'oeuvrer à la mise en place de ce qui deviendra en 1971 le CEREQ (centre d'études et de recherches sur les qualifications[161]).
Claude Gruson n'a pas cherché à empêcher l'étouffement - temporaire, puisqu'il y aura résurgence - du mouvement d'idées né à l'occasion de l'édition de « Le partage des bénéfices ». Malgré la bienveillance qu'il accorde au principe de l'introduction d'une intelligence sociologique empirique dans le processus de planification, il a tout intérêt à ce que le département de Jacques Desabie s'habitue à alimenter en données brutes l'appareil de Comptabilité Nationale. Il faut en effet revenir brièvement à la configuration politique et institutionnelle de la seconde moitié des années 1960.
Au début de l'année 1966, le gouvernement en place stoppe Claude Gruson dans sa course à l'intégration méthodologico-politique du triangle planificateur CGP-DP-INSEE, en ne le nommant pas Commissaire au Plan. C. Gruson considère que la nomination de F.-X. Ortoli équivaut à une avancée ennemie. Il riposte et tente de la stopper à son tour en plaçant pour lui succéder une personne qui connaît parfaitement le fonctionnement du CGP et qui pourra donc contenir, voire renverser, le processus de dérationalisation du Plan. Afin de 'verrouiller' davantage le système, il impose intelligemment aux côtés du Commissaire au Plan celui de ses collaborateurs à l'INSEE qui est le plus conforme à l'idée qu'il se fait de la planification et de son rôle dans la société[162] (« *éclairer des actions qui ne sont jamais purement techniques, qui sont sociales et politiques* »). Ainsi, dès que Georges Pompidou choisit de remplacer Pierre Massé par F.-X. Ortoli, Claude Gruson consacre le plus clair de son temps à sauver ce qui lui tient le plus à coeur : le maintien de relations organiques entre les comptables nationaux de l'INSEE et le service économique du Commissariat du Plan, et la constitution d'un vaste système de statistiques industrielles géré de façon centralisée à l'INSEE. L'édification d'une comptabilité sociale aux fondements théoriques distincts de ceux de la Comptabilité Nationale passe au second plan dans l'agenda de Claude Gruson, qui sait la fin de son règne arrivée. La question de savoir quelles suites planificatrices il convient de donner à l'heureuse collaboration entre jeunes sociologues et jeunes statisticiens économistes n'est plus à l'ordre du jour dans son esprit.
C'est en réalité avec l'arrivée de Jean Ripert à la tête de l'INSEE en janvier 1967 que les idées exposées dans « Le partage des bénéfices » vont peu à peu être développées institutionnellement au sein de l'INSEE. Le nouveau directeur général de l'INSEE entend limiter sensiblement le tropisme planificateur et macro-économique que son prédécesseur avait imprimé à l'institut. Ainsi que s'en ouvre Jean Ripert à François Fourquet : « *La vision de Gruson est une espèce de sur-exaltation de la Comptabilité Nationale (enfin, je simplifie, car la pensée de Gruson est plus complexe que ça) ; mais cette vision grandiose d'un Plan utilisant la Comptabilité Nationale et servant de cadre de référence à l'intérieur duquel*

---

[161] Etablissement public sous tutelle du ministère de l'Education Nationale, tutelle partagée avec le ministère du Travail à partir de 1989.

[162] On se souvient du "grusonnisme" de Louis-Pierre Blanc relevé par Pierre Massé lorsqu'il le fait intervenir au Conseil Economique et Social.

s'opère un arbitrage entre les Français, cette vision, l'expérience l'a montré, rencontre les limites du dialogue politique et de la concertation » (p. 284).

Au milieu des années 1960, l'environnement politico-administratif de la planification est parvenu à un tournant de son histoire. L'ardente obligation, déjà vieille de cinq ans, se fait moins pressante. F.-X Ortoli n'a guère entretenu le feu et il est remplacé en juin 67 par un homme qui se révèle être tout sauf un entrepreneur. La croissance s'est ralentie, rabaissant quelque peu les espoirs de ceux qui voulaient planifier la distribution de ses fruits. Le gaullisme a indéniablement perdu de sa superbe. Le Général De Gaulle n'a obtenu que 55% des suffrages au second tour de l'élection présidentielle du 19 décembre 1965. Son adversaire, François Mitterrand, s'il n'est pas un inconnu, n'a pourtant pas cinquante ans et n'a disposé que de 3 mois pour conquérir 45% de l'électorat français (il a annoncé sa candidature le 9 septembre 1966). Au surplus, le proche entourage du Président de la République veut trouver en Valéry Giscard d'Estaing le bouc émissaire de la perte de vitesse politique qui touche le mouvement gaulliste. La responsabilité du plan de stabilisation et de l'infléchissement de la croissance économique est attribuée à sa seule personne, et il n'est pas reconduit dans ses fonctions de ministre des Finances dans le nouveau gouvernement de Georges Pompidou. Lorsque ce dernier propose à V. Giscard d'Estaing de prendre la tête d'un « grand » ministère de l'Equipement qui n'existe encore pas et qu'il pourra donc façonner à sa guise, il considère que l'on joint l'humiliation au blâme. Les gaullistes se sont un peu maladroitement construit un adversaire qui leur fera payer extrêmement cher sa mise à l'écart.

Plus globalement, l'année 1966 est celle où la page de l'après-guerre semble être définitivement tournée. En 1965, les premières cohortes du *baby-boom* (amorcé dès 1943) arrivent en nombre sur le marché du travail, imprégnées d'une autre culture, formulant des aspirations et des besoins différents. L'Union des étudiants communistes rompt avec le parti père. La direction des jeunesses chrétiennes françaises se saborde. En termes de statistiques sociales, trois phénomènes marquent l'année 1966 : la baisse de la natalité jusqu'alors constamment en hausse depuis 1943, la hausse du travail féminin, la hausse économiquement inexplicable du taux de suicide.

C'est dans ce contexte de nouvelle donne sociale, économique et politique qui relativise l'importance du Plan économiste dans la conduite de la Nation, que Jean Ripert décide de repositionner l'INSEE. En 1968, la création du département de la recherche (avec Edmond Malinvaud comme premier responsable) et celle concomitante du département de l'informatique témoignent de la montée en puissance scientifique et technique de l'institut ainsi que de son autonomisation par rapport au Commissariat Général du Plan. Ce dernier ne doit plus être le seul client de l'INSEE. En 1967, la DATAR finance la mise en place sous l'égide de l'INSEE d'observatoires économiques régionaux censés satisfaire les besoins en informations statistiques des acteurs économiques locaux.

Mais avant de nous atteler à l'étude détaillée de cette accélération historique (chapitre 3), il nous faut revenir au Commissariat Général du Plan ; c'est en effet dans cet organisme que les principaux « agents de précipitation » se situent. Notons donc que nous abandonnons, le temps d'un chapitre, la piste de la construction d'un système de comptes sociaux au sein de l'INSEE, pour mieux y revenir. Cette piste revêt une grande importance dans notre propos puisque, en ce début des années 1970, l'élaboration institutionnelle de statistiques sociales couplée avec l'appareil de la Comptabilité Nationale peut techniquement permettre l'émergence d'une pratique codifiée de l'évaluation des politiques publiques en France. Autrement dit, à partir de cette époque, la Puissance Publique peut déjà trouver à sa disposition des outils et des agents de maintenance et de perfectionnement de ces outils - l'INSEE - capables de l'informer de l'état du corps social ainsi que des effets produits par ses politiques publiques sur ce même corps social.

Au moment où, sur le plan politique, les gaullistes au pouvoir perdent du terrain et craignent d'être démocratiquement désavoués, ces outils et ces techniciens peuvent être mobilisés afin de former le socle technique d'une technologie gouvernementale, appelée « évaluation des politiques publiques », capable d'articuler de manière rationnelle les deux grandes dimensions de l'action politique que sont son efficacité et sa légitimité.

Précisément, au même moment, un petit nombre de chargés de mission du Commissariat Général du Plan travaillent sur les mêmes idées que les nouveaux statisticiens sociaux de l'INSEE. On peut donc dire qu'au début des années 1970 la configuration politico-administrative réunit un certain nombre de conditions propres à enclencher un processus d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en tant que nouvel outil de la planification de l'intervention des pouvoirs publics sur la société française.

Pourtant, rien de cela ne se produit. Globalement la raison tient au processus de délitement qui touche le triangle planificateur CGP-DP-INSEE. Nous expliquons les détails de ce délitement dans la suite du texte.

Chapitre deux

La technologie évaluative américaine et ses tentatives d'importation en France

1. Introduction

Tout d'abord, récapitulons, car notre histoire est compliquée du fait que le récit de son objet, la socio-genèse institutionnelle du thème de l'évaluation des politiques publiques, ne peut être fait de façon linéaire.

Récapitulation

❒ Notre objectif est de raconter et d'expliquer en termes sociologiques l'émergence de l'idée d'une fonction évaluative au sein du milieu de la planification, et en particulier à l'intérieur du Commissariat Général du Plan et de l'INSEE au début des années 1970.

❒ Pour ce faire, nous avons montré que le Commissariat Général du Plan pouvait être considéré comme un acteur collectif au sens où des gens comme Pierre Massé ou Jacques Delors (pour ne parler que des plus connus) s'investissent dans cet organisme pour le constituer en acteur collectif disposant d'une certaine autonomie pour définir sa fonction dans la sphère gouvernementale française. Ainsi, la définition par un ou plusieurs agents du CGP d'une fonction évaluative délibérément attachée au CGP se situe dans le domaine du possible dès les années 1960.

❒ Précisément, nous avons ensuite avancé l'idée que cette période-là est marquée, en ce qui concerne le CGP, par l'endossement d'un modèle « d'Etat en actions publiques », distinct d'un « Etat en structures administratives » d'abord pas ou peu pris en considération par les planificateurs. Dans les années 1950, au fur et à mesure que s'amenuisent les moyens idéologiques, politiques, et budgétaires dont disposent les planificateurs pour diriger l'économie française, ces derniers objectivent les structures administratives publiques comme des moyens d'action (indirecte) sur le système économique et s'engagent progressivement dans une planification et une rationalisation de l'usage de ces moyens. En 1962, le Général de Gaulle et son équipe gouvernementale, déchargés du problème algérien, placeront cette nouvelle stratégie de planification nationale sur les fonts baptismaux. Le Plan continue certes à indiquer une vitesse idéale pour le développement économique d'un certain nombre de branches de l'économie nationale. Mais il se charge également de coordonner l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques d'aménagement du territoire, d'équipement urbains, d'éducation, d'action sociale, etc.

❒ L'objectivation et la mobilisation par les planificateurs d'un Etat pouvant et devant être socialement et politiquement efficace va de pair avec l'objectivation des espaces-temps sociaux et politiques réceptionnant les actions publiques. La planification des années 1950 s'adressait aux producteurs économiques organisés sous forme de grandes entreprises, de grands syndicats, de grands secteurs, etc., auxquels on intimait « l'ordre économique national ». Celle des années 1960 prend acte d'un phénomène de consommation de masse très différenciée qu'elle n'a jusqu'à lors planifiée que de façon très indirecte (par les producteurs) et grossière (agrégats de produits consommés). La planification des années 1960 complète son régime d'action en s'orientant vers un monde de consommateurs dont l'ordonnancement socio-économique la dépasse et dont elle tente désormais de prévoir les évolutions à plus ou moins long terme afin de pouvoir le planifier un tant soit peu (par

exemple : la planification de la construction et de la localisation des centres hospitaliers équivaut à faire en sorte que la santé en tant que fonction collective coûte moins cher et soit économiquement plus performante que si elle n'était qu'un bien de consommation strictement individuelle). Pour résumer, on dira donc que la planification « première manière » suscitait directement le changement économique dans un petit nombre de secteurs fondamentaux de production. La planification « deuxième manière » veut anticiper le changement socio-économique pour pouvoir le planifier indirectement tout au plus. C'est pourquoi Pierre Massé introduit notamment la pratique de la prospective dans la préparation du Plan. La production d'un discours prospectif constitue également une manière de responsabiliser les participants au processus de planification quant aux conséquences possibles de leurs choix sur l'avenir de la collectivité. Ce discours suggère la nécessité d'une évaluation *ex ante* des décisions publiques. Faire de la prospective dans le cadre de la planification, c'est s'obliger à re-connaître les limites de l'action publique en termes de contribution planifiée au changement socio-économique.

❒ Enfin, nous avons vu que la « découverte » par les planificateurs d'un Etat potentiellement multi-interventionniste et rationnel, et de la difficulté de prévoir et de planifier au moyen de la science macro-économique son impact sur la réalité socio-économique nationale, est également liée au développement rapide des sciences sociales non économiques à partir du début des années 1960. Nous avons alors choisi de laisser de côté pour un temps le Commissariat Général du Plan et de nous intéresser à la rencontre qui s'opère, se consolide et finalement s'institutionnalise entre un petit groupe de jeunes administrateurs de l'INSEE et un sociologue comme Pierre Bourdieu. Nous voudrions à présent retourner au Commissariat Général du Plan pour faire le récit circonstancié de l'émergence de l'idée d'évaluation des politiques publiques dans cette institution.

Au Commissariat Général du Plan comme à l'INSEE, il est beaucoup plus facile de raconter que d'expliquer pourquoi un ou des fonctionnaires vont chercher des idées en dehors du cadre strict de leur travail, les traduisent et les diffusent dans leur institution d'appartenance et parviennent, à partir d'un certain moment, à formuler l'idée d'une technologie d'articulation du savoir et du pouvoir, telle que l'évaluation *ex post* des politiques publiques. De plus, le Commissariat Général du Plan est un organisme très extraverti, ce qui donne lieu à un important brassage intellectuel en son sein. La question est dès lors de comprendre pourquoi un maelström permanent d'idées cohabite avec, voire alimente un processus parallèle de stabilisation et de culture institutionnelle de certaines idées à l'intérieur de la même institution. On a brièvement vu qu'à l'INSEE, ce type de processus était porté par des acteurs répondant à plusieurs caractéristiques sociales acquises au gré des circonstances de leurs parcours personnels. Si l'on cherche un évènement fondateur on ne peut qu'indiquer le « coup de foudre » professionnel et idéologique qui s'est produit, en Algérie et en pleine guerre d'Algérie, entre, d'une part, Pierre Bourdieu et, d'autre part, Alain Darbel et Claude macroéconomie Ces derniers introduiront alors dans le milieu des statisticiens publics l'idée d'une nouvelle statistique sociale, idée qui rallie d'autres jeunes administrateurs de l'INSEE, MM. Dubois et Praderie notamment. On assiste ensuite à un phénomène de résonance entre, d'une part, MM. Dubois et macroéconomie qui restent à l'INSEE et assurent en quelque sorte la promotion de cette nouvelle statistique sociale à l'institut, et, d'autre part, la politique d'ouverture portée par Jean Ripert. Nous décrirons et analyserons dans le détail, dans le prochain chapitre, comment de cette résonance va émerger un repositionnement de l'INSEE par rapport à la question de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques.

Au sujet du Commissariat Général du Plan, nous proposons de fonder notre récit sur l'itinéraire intellectuel et administratif d'un acteur qui nous est apparu, au terme de nos travaux d'enquête et de repérage préliminaires, occuper une place tout à fait centrale dans le

processus d'émergence du thème de l'évaluation. Il s'agit de Bernard Cazes, à l'époque jeune chargé de mission au Commissariat Général du Plan. Bernard Cazes nous intéresse car il est historiquement à l'origine de la constitution d'un réseau socio-technologique, intellectuellement intégré et institutionnellement désintégré, portant l'idée d'évaluation des politiques publiques, dans un contexte plus ou moins propice au développement de ce réseau (délitement progressif de la « communauté des planificateurs », entrée en scène des sciences sociales critiques et/ou indépendantistes, avènement d'un Etat interventionniste en politiques publiques, etc.).
Le présent chapitre comporte deux grandes sections. La première expose pourquoi et comment Bernard Cazes est devenu l'importateur de cette technologie gouvernementale américaine qu'est l'évaluation des politiques publiques. La seconde traite de la réception au Commissariat Général au Plan de ce que Bernard Cazes a importé des Etats-Unis.

2. Bernard Cazes, importateur du modèle américain

a. Itinéraire

Bernard Cazes est recruté au Commissariat Général du Plan par Pierre Massé en 1960, en raison notamment de l'article que ce jeune énarque du ministère des Finances a écrit en 1959 : « Capitalisme et planification sont-ils compatibles »[163]. Tout récemment arrivé au CGP, Pierre Massé est plutôt à la recherche de quelqu'un qui puisse travailler à l'optimisation macro-économétrique du Plan, c'est-à-dire quelqu'un réunissant de solides compétences en mathématiques, en micro-économie et en macroéconomie Lionel Stoléru (X-Mines, licence d'économie appliquée) correspond bien au profil recherché, mais Pierre Massé ne réussit pas à le dissuader de s'inscrire en doctorat d'économie à l'Université de Stanford (Californie)[164]. A défaut de trouver l'homme dont il a besoin sur un plan technique, le commissaire au Plan a devant lui la candidature extrêmement motivée d'un « généraliste » de la planification, qui peut lui être de bon conseil sur un plan politique ou stratégique. Or, les temps sont troubles pour le CGP, qui subit les incertitudes de la situation nationale et internationale.
Charles de Gaulle exprime sa volonté d'étendre davantage la raison d'Etat dans le domaine économique, ne cesse de prendre ses distances avec le gouvernement américain, s'engage avec réticence dans la construction d'une Europe libérale qui lui semble trop réduire la souveraineté nationale, et lance l'idée de « coexistence pacifique » avec le bloc soviétique. Claude Gruson, Alfred Sauvy (directeur de l'INED), Robert Bordaz déclarent fréquemment que l'économie soviétique pourrait bientôt atteindre les niveaux d'efficacité de celles du bloc occidental. La fin des années 1950 se caractérise en partie par l'effet « rapport Kroutchev » qui fait opter de larges segments de l'élite politico-administrative pour une position neutraliste entre l'Est et l'Ouest, position dont on ne sait si elle est stable ou instable.
Dans son article en forme de double profession de foi, Bernard Cazes soutient avec moult arguments que le Gosplan n'est pas l'avenir inéluctable du Plan français, et qu'au contraire ce dernier devrait permettre l'avènement d'un capitalisme éclairé, juste et efficace, le capitalisme sans Plan étant qualifié de « *paléolithique* ». Cela ne peut que ravir Pierre Massé, qui pense que trop d'ambiguïtés politiques pèsent sur un Plan français qu'il veut concevoir comme la résultante, rationnellement instruite et procéduralement construite, des

---

163 Paru dans les "cahiers de l'Institut de science économique appliquée" dirigés (les cahiers et l'institut) par François Perroux, proche ami de Claude Gruson et grand pourvoyeur de jeunes économistes pour le SEEF de la direction du Trésor du temps de Claude Gruson.
164 L. Stoleru ne revient des Etats-Unis qu'en 1962 et intégrera le CGP en 1965.

forces économiques et politiques en présence dans le cadre d'un système économique fondamentalement capitaliste et d'un système politique foncièrement pluraliste, bref dans le cadre d'un système économique et politique plus proche de celui des Etats-Unis que de celui de l'URSS. Aussi est-ce principalement pour sa ligne politique que Bernard Cazes est embauché au CGP.

Par ailleurs, à son arrivée au poste de Premier Ministre en 1958, Michel Debré supprime, par souci de simplification administrative et également par anti-américanisme gaullien, le Commissariat à la Productivité. Cette instance gérait les « missions de productivité », grâce auxquelles hauts fonctionnaires, chefs d'entreprise et syndicalistes non-communistes effectuaient des voyages d'études de quelques semaines aux Etats-Unis. Bien que certaines personnes qui travaillaient dans cette structure soient, après sa disparition, intégrées au Commissariat Général du Plan, le dernier lien qui unissait le Plan français avec le 'nouveau monde' disparaît de fait. Or, Bernard Cazes parle parfaitement l'anglais - chose plutôt rare à l'époque, même chez les hauts fonctionnaires français. Il porte également un grand intérêt à l'actualité planificatrice internationale et, en particulier, anglo-saxonne. En conséquence, Pierre Massé engage aussi Bernard Cazes afin qu'il assure une fonction de « veille technologique » en matière de planification à l'échelle internationale. Il est officiellement affecté à la commission du commerce du Plan qui dépend du service industriel du CGP. Précisément, la très relative importance de cette commission dans l'élaboration du Plan lui laisse grand loisir pour s'acquitter avec ferveur des deux missions officieuses que l'on vient de mentionner.

Moins d'un an après l'arrivée de Bernard Cazes au Commissariat Général du Plan, Claude Gruson prend la tête de l'INSEE et cultive de plus en plus ouvertement ses divergences conceptuelles et institutionnelles avec Pierre Massé. Bernard Cazes découvre alors le directeur de l'INSEE sous un jour nouveau. Jusqu'en 1961, la jeune recrue du CGP était restée très favorablement impressionnée par un article de Claude Gruson paru en 1957 dans les cahiers de l'ISEA : « La prévision économique aux Etats-Unis » (série K, n°2). D'une part, celui qui était alors chef du SEEF y définissait l'économie planifiée comme une « *économie dont le développement serait assuré et régularisé, non par la contrainte comme dans une planification autoritaire, mais par l'adhésion libre à une conception commune des modalités prévisibles du développement* ». D'autre part, Claude Gruson y déclarait que l'économie américaine présentait à la fois les traits d'une économie de marché et ceux d'une économie planifiée dans la mesure où existait aux Etats-Unis toute une activité, certes décentralisée mais néanmoins cohérente et significative, de production d'hypothèses globales, admissibles et utilisables pratiquement par tous les grands acteurs économiques, concernant le développement à court et moyen terme de l'économie. Bernard Cazes en avait donc conclu que le futur directeur général de l'INSEE rendait hommage, à travers ce texte, au système économique américain et, par là même, se déclarait favorable à un modèle français de cohabitation synergique entre une planification concertée dite démocratique et une économie de marché.

A partir de 1961, Bernard Cazes s'aperçoit progressivement qu'il s'est trompé sur la philosophie politique de C. Gruson. Ce dernier prend les profanes, ceux qui n'entendent rien à la macroéconomie keynésienne, pour des brebis égarées auxquelles les planificateurs vont montrer la voie. Est-ce cela « *l'adhésion libre à une conception commune des modalités prévisibles du développement* » ? s'interroge B. Cazes ; non, répond-il, « *l'adhésion libre...* » c'est plutôt la planification formalisée, variancielle, ouverte vers les acteurs sociaux, économiques et politiques de la nation que Pierre Massé propose, et à laquelle Claude Gruson s'oppose assez ouvertement dès son arrivée à la tête de l'INSEE.

En outre, si jusque-là Bernard Cazes ne connaissait Claude Gruson que par ses écrits, après 1961, il commence à le connaître en tant que partenaire obligé du Commissariat Général du Plan. Bernard Cazes s'étonne ainsi d'apprendre que le père de la comptabilité nationale

française voue une haine farouche aux banquiers et à tous les hommes d'argent en général, considère le Gosplan comme une belle réussite économique et l'Allemagne de l'Est comme un pays où il fait bon vivre parce que les gens n'y sont pas corrompus par l'argent. Bernard Cazes était, à l'instar de Pierre Massé, déjà embarrassé par le nationalisme économique américanophobe du Président De Gaulle, qui lui semblait complètement dépassé. Lorsqu'il découvre que cette grande figure de la planification française qu'est Claude Gruson est coupable d'indulgence à l'endroit des systèmes soviétique et est-allemand - et ce, bien après que les événements de Hongrie aient montré que l'esprit peut-être sincèrement réformateur du rapport Khrouchtchev était une chose, mais que l'Armée Rouge et le KGB en étaient une autre - il se met délibérément en position de produire une contre-propagande donnant la réplique à Claude Gruson.

Au début de la décennie 1950, Bernard Cazes avait réussi le concours d'entrée à l'ENA après un échec à une licence d'histoire. Passionné par les questions d'économie politique, il s'était fortement investi dans la connaissance des dispositifs de planification économique des pays de l'Est. Il était alors en effet proche de Paul Vignaux[165] - lui même proche de Jacques Delors -, animateur du groupe « Reconstruction » qui oeuvrait depuis la fin de la deuxième guerre mondiale à la déconfessionnalisation de la CFTC[166].

A la fois anti-communiste et anti-américain, le groupe « Reconstruction » représentait une certaine gauche chrétienne que la doctrine sociale de l'Eglise ne satisfaisait pas du tout. La ligne politique esquissée par ce qui n'était alors qu'une minorité de la CFTC consistait à proposer le modèle d'une économie de marché planifiée, puisque soucieuse de l'équité de la redistribution des revenus de la croissance[167]. C'est en grande partie pourquoi, au début des années 1950, Bernard Cazes était si féru de planification dans le bloc soviétique. Il se posait la question de la greffe d'un Plan économique « archétypique » dans le bloc de l'Est sur une économie de marché nationale comme celle de la France ou de la Grande-Bretagne.

Toutefois, survinrent en 1956 la divulgation par la CIA du rapport Khrouchtchev[168] ainsi que la rébellion hongroise et sa sanglante répression par les soviétiques. Bernard Cazes est alors devenu davantage réceptif aux analyses développées par Bertrand de Jouvenel, Daniel Bell, ou encore Raymond Bauer - tout trois impliqués dans la mouvance du « Congrès pour la Liberté de la Culture »[169] (CLC) - sur les systèmes socio-économiques capitalistes et communistes. De manière significative, la dimension anti-américaine de la pensée de B. Cazes a de fait commencé à s'estomper, et, de façon inattendue, la lecture de l'article précité de Claude Gruson dans les Cahiers de l'ISEA en 1957 a conforté le jeune haut fonctionnaire dans son évolution politico-intellectuelle. Celle-ci se confirme encore avec l'élection de J.F.

---

165 B. Cazes a par exemple suivi et beaucoup apprécié le cours que donnait celui-ci à l'ENA sur *"La participation ouvrière à la gestion de l'entreprise en France et à l'étranger* [principalement en Pologne avec les "*comités d'ouvriers*"]".

166 Projet qui aboutira en 1964 à la création de la CFDT. Par ailleurs, rappelons que Jean XXIII, en grand réformateur, convoque le Concile de Vatican II en octobre 1962 qui s'achèvera, sous Paul VI, réformateur modéré, en décembre 1965.

167 Parmi les hommes politiques d'envergure nationale, Pierre Mendès-France est celui dont la mouvance de « Reconstruction » se sent la plus proche.

168 L'article du *New York Times* qui révèle l'affaire affirme que la CIA a acheté le rapport Khrouchtchev pour 300 dollars sur le marché noir de Varsovie !

169 Le congrès pour la liberté de la culture ou "*congress for cultural freedom*" a été fondé en RFA, en Suisse, en Italie et en France en 1950, en pleine guerre froide et à l'apogée crépusculaire du stalinisme. Bien qu'initialement financé et soutenu par la CIA, *via* de grandes fondations américaines, le CLC n'est pas un repère d'ultra-libéraux de droite. Comme le montre Pierre Grémion dans *Intelligence de l'anticommunisme. Le Congrès pour la liberté de la culture à Paris 1950-75*, Paris, Fayard, 1995, la ligne politique et la composition sociologique du CLC en font une mouvance anti-totalitaire opposée au confortable neutralisme vis-à-vis de la nature répressive du régime soviétique, mais rejetant également le maccarthysme.

Kennedy, qui laisse à penser qu'une fenêtre d'opportunité se rouvre aux Etats-Unis pour la planification.
En effet, en 1960, le Président des Etats-Unis, Dwight Eisenhower, entame la dernière année de son mandat en lançant l'idée de « *Great Society* » et constitue la *Commission of national goals* chargée de faire le bilan global des atouts et faiblesses de la société américaine. Cette commission publie un rapport - « *Goals for Americans* » - dont la teneur sera largement endossée par le jeune sénateur démocrate, John Fitzgerald Kennedy, candidat à l'élection présidentielle de novembre 1960. Le premier président catholique de l'histoire des Etats-Unis sera en fait élu sur un programme conçu dans ses grandes lignes par des membres de l'*Americans for Democratic Action*, une des têtes de pont américaines du réseau du Congrès pour la liberté de la Culture[170]. Humaniste, ce programme est également progressiste. Il prône ainsi le redéploiement par le gouvernement du *Council of Economic Advisers*, des *Offices of Price Administration and Production Management* et des études macro-économiques à long terme.
Lorsqu'il entre au CGP en 1960, Bernard Cazes n'est donc plus sous l'empire conceptuel du dispositif de planification soviétique. Il a noué des liens avec les représentants parisiens du « Congrès pour la liberté de la culture » (CLC) qui ouvrent pour lui une fenêtre sur l'Amérique. Il est ainsi de ceux qui aident Bertrand de Jouvenel à fonder la société de recherches prospectives « Futuribles » (et la revue du même nom, au comité de rédaction de laquelle il siège encore aujourd'hui) grâce à des fonds de la *Ford Fundation* qui est devenue, à partir de la fin des années 1950, le gérant central du CLC. Bernard Cazes commence également à publier quelques textes dans la revue « Preuves » liée au CLC. Il deviendra membre de son comité de rédaction en 1965. Il n'y restera cependant que quelques mois, jusqu'à ce que le scandale du financement du CLC par la *Central Intelligence Agency* américaine soit révélé dans le *New York Times* en avril 1966 et ébranle le dispositif de production littéraire lié au CLC.
La déception qu'éprouve Bernard Cazes à l'égard de Claude Gruson au cours de l'année 1961, achève de le détourner de l'étude de la planification dans les pays de l'Est et de la fascination que ce modèle de planification exerçait sur lui. En effet, il retrouve en Claude Gruson cette sorte mysticisme économiciste que lui-même nourrissait, une demi-douzaine d'années plus tôt, vis-à-vis d'un Plan soviétique qu'il avait intellectuellement abstrait du système social et politique répressif dont ce Plan faisait pourtant partie intégrante. En se plongeant dans la lecture des travaux des intellectuels du CLC comme Daniel Bell, Raymond Bauer, Bertrand de Jouvenel[171], etc., le tout récent chargé de mission du Commissariat Général du Plan a conceptuellement intégré d'une part, les dangers d'une irresponsable spéculation philosophico-politique dont Jean-Paul Sartre est à l'époque l'exemple incarné et d'autre part, la pertinence pratique des sciences sociales empiriques. Dans les débats qui se sont engagés dans les pays occidentaux depuis la fin de la guerre sur la question de savoir vers quel type de société un peuple choisit de s'orienter, les sciences sociales américaines ont été les seules à proposer des modèles d'analyse permettant de comparer pratiquement, par exemple, les conditions de vie en Union Soviétique et aux Etats-Unis, de faire des hypothèses sur les transformations des systèmes sociaux, et, en conséquence, d'orienter, en connaissance non métaphysique de cause, l'évolution des sociétés nationales. En effet, au début des années 1950, ont été jetées les premières bases des *policy sciences* modernes, reposant sur une articulation rationnelle des deux dimensions administrative (les moyens) et démocratiquement eschatologique (les fins) des choix

---

[170] Notamment l'idée de la « *maximum feasible participation* ».

[171] Bell (D.), 1966, *The end of ideology*, The Free Press of Glencoe, NewYork ; Bauer (R.A.), Inkeles (A.), Kluckhohn (C.), 1956, *How the soviet system works*, Harvard University Press, Cambridge (Mass) ; Jouvenel (de)(B.), 1951, *The ethics of redistribution*, Cambridge University Press.

collectifs dans les régimes politiques pluralistes : «*The policy sciences approach calls forth a very considerable clarification of the value goals involved in policy* »[172].
Cette « science appliquée ('désidéologisée') des choix de société » qui émerge aux Etats-Unis à la faveur de la Guerre Froide et qui se diffuse hors Amérique notamment par les canaux du « Congrès pour la liberté de la culture », Bernard Cazes, le veilleur technologique du CGP, s'y intéresse et voudrait mieux la connaître.

b. Première prise de contact directe avec la recherche américaine

L'opportunité d'appréhender cette nouvelle science sociale de plus près se présente à Bernard Cazes en 1963. Il s'est en effet fait connaître sous un jour extrêmement favorable par un des attachés culturels de l'Ambassade américaine à Paris[173], qui lui propose de faire acte de candidature pour la « *Leaders grant*[174] », programme du *State Department* américain (ministère des Affaires Etrangères) destiné à financer les voyages d'études aux Etats-Unis de dignitaires étrangers américanophiles. Lauréat de la *Leaders grant*, Bernard Cazes choisira de passer un mois tous frais payés à la *Rand Corporation*. « *En 1944,* [une des initiatives du] *général Arnold, de l'armée de l'Air américaine,* [...], *consista à mettre sur pied un organisme permanent chargé d'analyser et de comparer des choix alternatifs en matière de politique de défense. En 1946, il confia à la firme aéronautique Douglas Aircraft la responsabilité d'un projet de recherche-développement, appelé projet Rand (acronyme de Research and Development), qui porterait sur les aspects non terrestres des conflits internationaux. En 1948, l'association avec Douglas fut interrompue, pour donner naissance à la Rand Corporation, qui s'installa* [...] *à Santa Monica* [commune-enclave de Los Angeles en Californie], *avec un financement initial de la Fondation Ford,*[...][et dont la mission] *était de « favoriser et de promouvoir des objectifs scientifiques, éducatifs et philanthropiques, en vue du bien-être et de la sécurité collective des Etats-Unis »* »[175].
Lors du séjour professionnel de Bernard Cazes à Santa Monica, la *Rand* est en train de développer la *policy analysis*, en opérant un mélange de calcul économique et d'analyse de système appliquée au *Defense Department* de Robert Mac Namara. Cette hybridation servira, deux ans plus tard, de fondement au *Program, Planning, and Budgeting System* (PPBS)[176] étendu à l'ensemble de l'administration fédérale. Plus globalement, le premier haut fonctionnaire français à avoir arpenté les bureaux de la *Rand* apprend à se repérer dans le vaste et polycentrique champ de la recherche en sciences sociales et économiques des Etats-Unis. Entre autres choses, Bernard Cazes ré-entend parler de Raymond Bauer, ce professeur de sociologie de la *Harvard Graduate School of Business Administration* qui, en

---

172 Lasswell (H.D.), « The policy orientation », in Lerner (D.), Laswell (H.D.), 1951, *The policy sciences : recent développments in scopes and methods*, Stanford University Press (California), pp. 3-15. L'autre référence fondatrice se trouve dans Lasswell (H.D.), Kaplan (A.), 1950, *Power and society : a framework for political analysis*, Yale University Press, New Haven (Connecticut). Il est important de noter que jusqu'au tournant des années 1950-60, l'énonciation de ce nouveau paradigme (explicitement pluri-disciplinaire) des *policy sciences* servit principalement de ressource légitimante aux consultants micro-économistes et/ou spécialistes en « recherche opérationnelle » travaillant pour et/ou dans les administrations publiques américaines depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. C'est d'ailleurs, comme on va le voir, à la porte d'un de ces cabinets de consultants que Bernard Cazes est allé frapper en 1963. Jusqu'à la fin des années 1950, à quelques exceptions près telles que R. Bauer ou D. Bell, la plupart des sociologues et politistes américains ont boudé ce paradigme, soit parce qu'ils le considéraient comme irrémédiablement utopique ou inapplicable, soit parce que ses visées normatives leur semblaient diamétralement opposées à l'idée qu'ils se faisaient de la science.

173 Notons que le secrétariat international du CLC est installé à Paris.

174 *Grant* signifie ici "subvention" ou "enveloppe budgétaire fléchée".

175 Cazes (B.), 1986, *Histoire des futurs. Les figures de l'avenir de Saint-Augustin au XXIème siècle*, Editions Seghers, Paris, p. 325-26. Pour une histoire de la Rand, on peut se référer à Smith (B.L.R.), 1966, *The Rand corporation*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

176 Hitch (Ch.J.), McKean (R.N.), 1965, *The economics of defense in the nuclear age*, Atheneum, New York.

1956, avec deux collègues, avait mené une gigantesque enquête sur l'Union Soviétique, interrogeant plusieurs centaines de personnes ayant fui ce pays, ce qui avait donné le livre « *How the soviet system works* ». En 1962, la NASA, soucieuse de la légitimité de ses onéreux programmes de recherche et d'exploration spatiale, a demandé à R. Bauer de mener une vaste étude sur l'impact social et culturel de son activité sur la société américaine ; une évaluation d'un bout de la politique technologique fédérale, en quelque sorte.
Pour comprendre pourquoi la NASA fait appel à Raymond Bauer, il faut revenir à ce qu'il y a de commun entre ce chercheur et cet organisme, c'est-à-dire leur adversaire commun : l'Union Soviétique. Il faut en effet se souvenir du grand choc culturel qu'avait provoqué aux Etats-Unis le lancement, par les soviétiques, du premier satellite artificiel autour de la terre, en 1957.
A notre connaissance, tous les ouvrages américains consacrés à l'évaluation de politiques publiques[177] font de la mise sur orbite de Spoutnik l'événement fondateur de la pratique de l'évaluation à grande échelle en terre américaine. Auparavant, est-il consigné dans ces ouvrages, les grands principes méthodologiques de l'évaluation existaient mais les administrations publiques américaines ne les avaient pas mis en application. Quelques mois après le défi technologico-scientifique lancé par les Soviétiques aux Américains, la *National Science Fondation* s'engageait dans une ambitieuse politique de renouvellement et de développement des programmes d'enseignement public en mathématiques, physique et biologie, et intégrait dans cette politique un volet évaluatif dans le cadre duquel l'efficacité des nouveaux programmes éducatifs serait mesuré.
Curieusement (en apparence), cette légende américaine[178] de l'évaluation ne fait jamais mention de la NASA, fondée en 1958, conséquence directe du lancement de Spoutnik, et de l'évaluation qu'elle commande à Raymond Bauer en 1962. Pourtant, c'est à partir de cette commande, honorée par l'*Academy of Art and Science* sous la direction de R. Bauer, que sera édité, toujours sous la direction de R. Bauer, l'ouvrage clé « *Social indicators* » (Massaschusset Institut of Technology Press, 1966). C'est ce livre qui ouvre au plus haut niveau de l'Etat américain la controverse sur l'évaluation socio-politique des politiques publiques, controverse dans laquelle s'impliqueront à la fin des années 1960 certaines grandes figures actuelles de l'évaluation outre-Atlantique telles que Howard E. Freeman et Carol H. Weiss[179].

Comment les évaluateurs écrivent leur histoire (hypothèses)

D'un point de vue très global, on peut expliquer le fait que dans la littérature scientifique américaine le récit du processus d'objectivation de l'évaluation aux Etats-Unis s'effectue sans détour, « *right to the point* », sans passer par l'étude du phénomène scientifique et

---

[177] Par exemple, Cronbach (L.J.) and al., 1985, *Toward reform of program evaluation. Aims, methods and institutional arrangements*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, ou Guba (E.G.), Lincoln(Y.S.), 1981, *Effective evaluation : improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

[178] Reprise fidèlement dans Monnier (E.), 1992, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Editions Economica. Ainsi se créent les légendes. Le chercheur en sciences sociales effectue des recherches sur un objet particulier qu'il cadre socio-historiquement au moyen d'"axiomes de cadrage" (légendes) qu'il a choisi de ne pas questionner, faute de temps et également parce que le discours issus des sommets de l'institution scientifique veut nous faire croire que la science doit fonctionner davantage par capitalisation (confiance dans les légendes qui dépassent le commun des chercheurs) que par critique, même si, est-il admis, certains grands progrès de la science sont imputables à des révolutions.

[179] Cf. Sheldon (E.), Freeman (H.E.), "Notes on social indicators", *Policy Sciences*, 1971, n°1 et Freeman (H.E.), Sherwood (C.C.), *Social research and social policy*, Englewood Cliffs (New Jersey), Prentice-Hall, 1970, Weiss (C.H.), *Evaluation research : methods for assessing program effectiveness*, Englewood Cliffs (New Jersey), Prentice-Hall, 1972.

politique des « indicateurs sociaux », par le fait qu'à notre connaissance aucune histoire socio-politique de l'évaluation aux Etats-Unis n'a été écrite à ce jour. A quelques exceptions près (ex : Carol Hirshon Weiss), la littérature américaine sur l'évaluation est produite par des évaluateurs dont les principales disciplines de rattachement sont la socio-psychologie et la sociologie empiriques (parfois mâtinées de micro-économie de type analyse coût-avantage, avatar du PPBS), très loin de toute considération historique. La plupart des livres existant sur le sujet contiennent bien une partie dévolue à l'énonciation de rappels historiques, mais ceux-ci ne servent qu'à souligner les progrès méthodologiques ou paradigmatiques que chaque ouvrage propose. Donner l'impression que le savoir évaluatif est positivement cumulatif peut se comprendre comme une démarche d'auto-légitimation scientifique compréhensible de la part de chercheurs se situant, voire se définissant eux-mêmes, comme ayant un pied de part et d'autre de la frontière séparant la science de l'action. Par ailleurs, au cours de nos recherches bibliographiques, nous n'avons jamais rencontré de travaux d'historiens des sciences sociales consacrés à l'évaluation des politiques publiques. Peut-être ces travaux existent-t-ils, mais ils doivent sans doute faire partie du rayon touffu et difficilement « télé-explorable » (à partir de la France) que l'on appelle « littérature grise ». Quoi qu'il en soit, la position marginale de l'évaluation de politiques dans le champ des sciences sociales américaines explique sans doute la faiblesse de l'investissement scientifique de chercheurs non-évaluateurs dans l'objet « évaluation des politiques publiques » et, plus précisément, sur l'influence de l'événement « mouvement social des indicateurs sociaux » sur le développement du thème et de la pratique de l'évaluation aux Etats-Unis. Qu'on nous permette une dernière remarque corroborant notre thèse de l'histoire trop sommaire et égocentrique que les chercheurs-évaluateurs américains font d'eux-mêmes en prenant le parti d'ignorer d'autres mouvements socio-administratifs des sciences sociales comme celui des « indicateurs sociaux » : l'événement institutionnel du PPBS est certes mentionné dans l'histoire de l'évaluation mais de manière très succincte, alors qu'il a permis d'ancrer pan-institutionnellement la notion et la pratique systématique de l'évaluation de programmes dans l'administration fédérale américaine.

L'existence de ce point aveugle (les indicateurs sociaux) dans l'histoire que le champ évaluatif américain construit de lui-même peut être expliquée de plusieurs façons. *Primo*, dans son livre, R. Bauer relate une expérience évaluative dans le domaine des politiques technologiques (et militaro-stratégiques) fédérales, alors que le gros de l'expérience évaluative américaine s'est d'abord constitué à l'intérieur du domaine des politiques sociales initiées par le *Department of Health, Education and Welfare* (HEW); et on conviendra que la NASA (sous tutelle du département de la Défense) et le DHEW forment deux champs socio-administratifs distincts et distants. *Secundo*, l'ouvrage « S*ocial indicators* » formule davantage un projet de constitution d'une infrastructure informationnelle à la fois polycentrique et intégrée, utilisable par des administrateurs-évaluateurs des politiques publiques qu'une démarche balisant méthodologiquement l'évaluation. *Tertio*, R. Bauer envisage un mouvement de *policy analysis* selon un modèle de type « conseiller scientifiquement éclairé du Prince », relevant d'une macro-sociologie politique « systémico-fonctionnaliste ». A l'inverse, les premiers chercheurs-évaluateurs américains ont commencé par techniciser la *program evaluation* selon le modèle très scientiste et béhavioriste de l'expérimentation sociale élaboré dans le champ de la psycho-sociologie[180] et très axé sur la

[180] Incontestablement, Donald T. Campbell aura été le personnage-référence de ce courant évaluatif aux Etats-Unis. Cf. par exemple : "Factors relevant to the validity of experiments in social settings", *Psychological Bulletin*, 1957, n°54 ; "From description to experimentation : interpreting trends as quasi-experiments" in Harris (C.W.), 1963, *Problems in measuring change*, Madison (Wis.), Wisconsin University Press (à travers ce texte, Campbell assouplit sa position et accepte de mener des quasi-expérimentations pour le compte du DHEW qui ne veut pas financer des expérimentations sociales pures) ; *Theory of social experimentation*

mesure des effets de l'action, évaluée indépendamment des autres actions publiques connexes.

La distinction entre ces deux courants de pensée évaluative est historiquement cruciale. En premier lieu, et pour anticiper quelque peu sur la suite de notre analyse, il importe de noter qu'elle a été importée en France au cours de la seconde moitié des années 1970, non sans quelques transformations dues à la fois à l'évolution des conjectures américaines en matière d'expertise sur l'action publique et au contexte français d'importation de ces conjectures. Dans leur livre « Politiques Publiques » (Presses Universitaires de France, 1989), Yves Mény et Jean-Claude Thoenig font référence à cette distinction : « *En matière d'évaluation des politiques publiques, les sciences sociales oscillent entre deux attitudes. L'une est d'étudier s'il existe dans un système politique des organismes, des milieux, qui assument une activité d'évaluateur : la presse, les corps de contrôle au sein du secteur public, des groupes de pression, des associations de consommateurs, etc. En d'autres termes, des acteurs sociaux et politiques consacrent-ils des efforts à repérer et à expliquer les contenus des résultats générés par des politiques publiques ?* ». Or, c'est exactement la question que posent R. Bauer et ses co-rédacteurs de « Social indicators » (1966). En effet, au début de l'ouvrage, R. Bauer raconte que lorsque son équipe s'est lancée dans l'étude de l'impact social et culturel des programmes de la NASA, ils ont commencé par faire l'inventaire des statistiques sociales pouvant leur servir à établir des hypothèses de cadrage pour leur étude. Force leur a alors été de constater qu'exception faite d'informations statistiques sur l'évolution de l'emploi dans certains secteurs de la haute technologie, aucune donnée sociale disponible ne pouvaient les aider dans leur recherche. Ainsi est née la problématique de l'adjonction d'un système de comptes sociaux à celui de la comptabilité nationale américaine. « *L'autre attitude,* [écrivent MM. Mény et Thoenig] *tout à fait différente de la première, consiste pour l'analyste à bâtir des concepts et des méthodes qui permettent précisément de décrire, d'expliquer et de juger de façon scientifique les résultats de l'action gouvernementale* [...] *Cette orientation instrumentale voire gestionnaire suscite beaucoup d'attentes, notamment chez les praticiens du management public...* ».

Des chercheurs tels que Jean-Claude Thoenig, Jean-Gustave Padioleau, ou Patrick Gibert privilégient la première posture intellectuelle[181]. Ils considèrent que l'évaluation constitue davantage un problème politique qu'une solution méthodologique, et qu'en conséquence leur contribution en la matière doit être d'éclairer ce problème à travers le prisme scientifique de l'analyse des politiques publiques (meso- ou macro-sociologie politique de l'Etat en action ou de l'Etat au concret, pour se référer à deux titres bien connus). L'autre attitude est quant à elle représentée par des chercheurs tels que Jean-Pierre Nioche ou Michel Conan. Dans la première moitié des années 1980 principalement, le premier[182] comme le second[183] ont milité pour la formalisation et la diffusion dans l'administration française des méthodologies d'évaluation expérimentées aux Etats-Unis.

Reprenons le cours de notre histoire. Bernard Cazes, de retour en France, va progressivement importer des Etats-Unis l'idée de *social indicators* que l'on peut considérer

---

measurement, and program evaluation, Research Proposal to the National Science Foundation, 1976 (avec ce texte, D. T. Campbell achève l'édification intellectuelle de son utopie politique - *the Experimentating Society* - faute de la voir un jour se réaliser).

181 Padioleau (J.G.), « La mise en oeuvre des politiques publiques », *Analyses de la SEDEIS*, mars 1978, n°3, pp. 31-34 ; Gibert (P.), Andrault (M.), « Contrôler ou évaluer les politiques publiques ? », *Politiques et Management Public*, mars 1984, n°2.

182 Jean-Pierre Nioche a été impliqué dans une tentative de sauvetage institutionnel de la RCB à la fin des années 1970, et 'étudiant' de Reinard Angelmar, lui-même disciple de D.T. Campbell.

183 Michel Conan a été le gestionnaire incontesté de la recherche en sciences sociales mise au service du ministère de l'Equipement dans les années 1970, et a été contraint à la fin de cette décennie de mettre l'accent sur l'utilité managériale des sciences sociales dans l'administration de l'Equipement, menacée d'explosion pour cause de "climat" décentralisateur et de crise budgétaire.

comme l'écrin contenant l'idée de *policy analysis*, elle-même comportant en filigrane un questionnement sur la possibilité d'une *policy evaluation*. Ce choix de fait qu'opère Bernard Cazes n'a rien de délibéré et apparaît plutôt conjoncturel. Sans doute, celui-ci aurait historiquement pu emprunter au courant de la *program evaluation-experimentation* s'il avait effectué un séjour aux Etats-Unis aux alentours de 1965, car la fièvre de l'évaluation de programmes publics expérimentaux se déclare après l'élection de Lyndon Johnson et le lancement des grands programmes sociaux fédéraux qui en résulte[184]. Mais le choix de Bernard Cazes est également imputable à son profil socio-professionnel. Le double fait que la *Rand Corporation* soit liée au *Defense Department*, lui-même autorité tutélaire de la NASA, et que Raymond Bauer soit inscrit dans la mouvance du Congrès pour la liberté de la culture, incite ainsi Bernard Cazes à s'intéresser à la *policy analysis* plutôt qu'à la *program evaluation*. Cette disposition est renforcée par la position professionnelle de l'importateur en question : Bernard Cazes, généraliste du Commissariat Général du Plan, est davantage porté à penser l'action publique de manière surplombante, en termes de grandes politiques, plutôt qu'en termes de petits programmes expérimentaux qu'il s'agit de gérer dans le détail par le biais d'évaluations-expérimentations.

De retour en France, Bernard Cazes, devenu le correspondant français de la *Rand Corporation*, écrit de courts comptes-rendus de son voyage américain et les communique aux différents services du Commissariat Général du Plan, en fonction de leurs champs d'intérêt respectifs. L'écho est plutôt faible, pour ne pas dire nul, dans l'immédiat tout au moins. Le Service des Affaires Sociales est accaparé par l'élaboration de la politique des revenus, le Service Economique par l'ergonomie politique de modèles macro-économétrique varianciels, le Service Régional et Urbain par l'entrée en scène de la DATAR, le Service Industriel par la politique de concentration des grandes entreprises industrielles françaises. Sur le plan des nouvelles méthodologies de planification, Pierre Massé se satisfait de l'activité du « groupe 1985 »[185] et consacre une grande partie de son temps à s'assurer que le Vème Plan soit ratifié par un maximum d'acteurs sociaux, économiques et politiques et, en particulier, par le gouvernement et les assemblées élues. Eloigné des pôles décisionnels importants du Plan, Bernard Cazes devient essentiellement homme de réflexion, commis voyageur attitré du CGP, et, partant, importateur d'idées en provenance du monde anglo-saxon. Il rédige des notes de lecture sur des livres étrangers non traduits en France, qu'il publie dans différentes revues. Seule exception à cette règle, Bernard Cazes fait paraître en 1964 dans « Preuves », la revue du CLC, une note sur l'ouvrage de Michel Crozier[186] « Le phénomène bureaucratique » (1963). Il s'attelle aussi à la rédaction d'un livre, « La vie économique », qui paraît aux éditions Armand Colin en 1965.

Ce n'est qu'à partir de 1966 que le « commerce des épistémè » de B. Cazes entre les Etats-Unis et la France va rencontrer un certain succès au Commissariat Général du Plan et plus particulièrement au sein du Service des Affaires Sociales dirigé par Jacques Delors. Cela

---

184 J.F. Kennedy est assassiné à Dallas en novembre 1963.

185 Entre Bernard Cazes et Robert Fraisse, le rapporteur du groupe "1985", de tendance plutôt marxisante à cette époque, aucune relation de travail ne s'instaure, et ne s'est finalement jamais instaurée.

186 Il existe quelques similarités entre les parcours idéologiques respectifs de B. Cazes et M. Crozier, avec un léger décalage dans le temps. Michel Crozier, né en 1922, trotskiste à la fin des années 1940, membre du comité de rédaction de la *Tribune du Peuple* (ligne politique athée et davantage anti-américaine que *Reconstruction*) dans la première moitié des années 1950, est approché en 1958 par Daniel Bell, sociologue, membre éminent et influent du CLC via l'*Americans for Democratic Action*, qui lui propose de poursuivre ses recherches sociologiques sur le fonctionnement social des hommes au travail en allant passer un an au *Center for Advanced Studies in Behavioral Sciences* de l'Université de Stanford (Californie), ce qu'il accepte. Il en revient réconcilié avec l'Amérique et en est récompensé par Raymond Aron, un des principaux sinon le plus important représentant du CLC en France. R. Aron vient en effet de fonder le Centre de Sociologie Européenne, au sein de l'Ecole Pratique des Hautes Etudes, avec la décisive aide financière de la fondation Ford, et y recrute Michel Crozier en 1960.

tient aux configurations socio-administratives favorables qui caractérisent les deux extrémités de la route transatlantique. Mais que peut donc importer Bernard Cazes ?

3. Les idées et pratiques américaines de rationalisation de l'action publique

a. Les limites institutionnelles du PPBS

Aux Etats-Unis, le mouvement scientifico-administratif prônant la mise sur pied d'une comptabilité sociale nationale prend de l'ampleur à la faveur du lancement en 1965, par l'administration Johnson, du *Program, Planning, and Budgeting System* (PPBS). L'installation de ce nouveau dispositif d'aide à la décision publique pose de redoutables problèmes d'adaptation au *Department of Health, Education and Welfare* (DHEW), et pour cause : le PPBS a été conçu au ministère de la Défense pour coordonner l'effort de guerre américain au Viêt-nam. Cette aventure militaire coûte très cher, mais sa nécessité n'est guère remise en cause dans la période qui nous intéresse ; c'est l'apogée de ce que certains commentateurs critiques, alors peu entendus (ou traités de traîtres), appellent « *the Iron Triangle* » formé par le *Defense Department*, des hommes politiques démocrates ou républicains, et l'industrie de l'armement. En outre, l'évaluation *ex post* ou concomitante de l'efficacité militaire américaine au Viêt-nam est en grande partie marquée au sceau du secret, du fait de la nature même de cette politique publique un peu particulière et de l'éloignement du théâtre des opérations. Dans ce contexte, le PPBS apparaît comme une garantie de bon usage de l'argent public, aux yeux d'une large partie de l'élite politique, administrative et économique de toute façon peu regardante à la dépense pour cette cause d'intérêt national prioritaire[187].

Il n'en va pas de même en ce qui concerne l'autre guerre dans laquelle le gouvernement fédéral s'est engagé : « *the war on poverty* ». Dans le domaine social, il n'existe pas de triangle de fer, pas de complexe administrativo-industriel, et surtout pas d'alliance sacrée entre Républicains et Démocrates sur la pertinence des grands programmes sociaux lancés par l'administration de Lyndon Johnson. Dans ce domaine, le PPBS n'arrive pas en terrain conquis. Qui plus est, une ou deux années avant que le PPBS soit sorti de son giron militaire et étendu à l'ensemble des administrations publiques américaines, les gestionnaires des programmes sociaux ainsi que les chercheurs en sciences sociales chargés de les aider avaient commencé à comprendre qu'un monde séparait la théorie sociologique de la pratique de l'ingénierie sociale[188]. Avant le lancement de la guerre contre la pauvreté, on savait qu'il existait des mécanismes globaux de reproduction, de ségrégation et de transformation sociale. Après le lancement de la guerre, la *policy community* de l'action sociale américaine comprend que les connaissances dans ce domaine doivent être affinées sur le plan économique, politologique, et sociologique.

Eu égard à ce dernier aspect, une recherche marque alors son temps. Il s'agit de l'étude réalisée en 1964 par le sociologue James Coleman, pour le compte du Congrès, à propos de l'efficacité du système éducatif américain en ce qui concerne la réduction des inégalités

---

187 Pour une petite mais pertinente synthèse des rapports entre le PPBS et la guerre du Viêt-Nam on se référera à DeLeon (P.), "Political events and the policy sciences" in Wagner (P.), et al., 1991, *Social sciences and moder states*, Cambridge University Press, Cambridge (G.-B.), pp. 86-109. Pour un travail journalistique très approfondi sur la question, voir Sheehan (N.), Kenworthy (E.W.), 1971, *The pentagon papers*, Bantam and the New York Times, New York.

188 Effroi que relate sur un mode un brin sarcastique Daniel Moynihan dans 1969, *Maximum feasible misunderstanding : community action in the war on poverty*, The Free Press, New York.

sociales entre Blancs et Noirs[189]. S'appuyant sur de vastes enquêtes portant sur plus de 30 000 élèves et plus de 1000 enseignants, J. Coleman montre que c'est dans l'environnement culturel d'un élève (dans sa famille et « en classe ») que réside l'explication des différences de performances scolaires entre élèves blancs et élèves noirs[190]. Les aspects budgétaires, logistiques ou programmatiques du système éducatif - ces aspects qui sont les seuls que les analystes fédéraux du PPBS puissent prendre en considération - passent au second plan du point de vue de l'objectif sociétal de réduction des inégalités.

b. L'idée des indicateurs sociaux

Aux Etats-Unis, le mouvement scientifico-administratif des indicateurs sociaux se développe en tant que courant de pensée proposant une solution au problème de l'incapacité partielle du PPBS à fournir une justification rationnelle et un cadre normatif légitime à la politique sociale américaine. Bien que le socle technique élémentaire du PPBS repose sur la micro-économie de l'optimum parétien, le PPBS constitue une forme de macro-technologie gouvernementale conçue pour comparer et hiérarchiser tous les programmes publics quels qu'ils soient. Toutefois, les programmes sociaux ont été considérés comme cadrant mal avec le PPBS. Quel compromis se dessine alors entre les partisans du tout PPBS et ses détracteurs (le Congrès, les chercheurs en sciences sociales non économiques, et une partie des responsables du DHEW) ?
En fait, le PPBS en tant que modèle de gouvernement scientifiquement éclairé n'est pas systématiquement remis en cause ; c'est sa technicité économiste qui est fortement dénoncée comme réductrice et devant être complétée par une technicité sociologique. Ainsi, parallèlement au développement sans précédent de la recherche en sciences sociales appliquée aux programmes sociaux mis en oeuvre, des sociologues et des hauts responsables du DHEW recommandent la mise en place d'un dispositif cognitif d'encadrement global de ces recherches. Un tel dispositif devrait remplir la même fonction d'encadrement que le PPBS à l'égard des analyses coûts-avantages systémiques effectuées par les économistes sur n'importe quel programme public.

---

189 Cette étude sera publiée en 1966 sous la référence Coleman (J.), et al., *Equality of educational opportunity*, Washington D.C. (Office of Education), 1966, mais avait été déclinée en de nombreux articles dès 1965. C'est en partie à la volonté du sénateur démocrate Robert Kennedy (frère de JFK, assassiné à Los Angeles en 1968 en pleine campagne présidentielle) que l'on doit le lancement de cette anthologique évaluation. Celui-ci voyait dans l'évaluation des programmes d'éducation un moyen de rendre compte aux usagers du système scolaire (parents d'élèves notamment) des progrès réalisés ou non dans son fonctionnement et son efficacité, ce qui aurait pu susciter une "*maximum feasible participation*" (MFP) chez les citoyens en matière d'éducation. Le MFP était le principal slogan du Président Kennedy ; on se rappelle du célèbre chiasme de JFK vulgarisant la MFP : "Ne te demande pas ce que ton pays peut faire pour toi mais ce que tu peux faire pour ton pays"). Néanmoins, cette évaluation n'aurait pu se faire dans de bonnes conditions si l'*Assistant secretary for planning and evaluation* du DHEW (William Gorham) ne l'avait pas souhaité, afin de réaffirmer le pouvoir de l'administration fédérale sur ce que faisaient les fonctionnaires locaux des écoles primaires et secondaires américaines (sur ce paradoxe de l'évaluation Coleman, se référer à McLaughlin (M.W.), 1975, *Evaluation and reform : the Elementary and Secundary Education Act of 1965*, Balinger, Cambridge (Mass.).

190 J. Coleman révèle par exemple que les niveaux culturels respectifs des parents, des camarades de classes, et des professeurs expliquent plus de soixante-dix pour-cent de la performance d'un élève. Remarque subsidiaire : il est difficile de ne pas faire le rapprochement entre cette étude américaine et celle - certes nettement moins imposante - réalisée simultanément en France par MM. Bourdieu et Passeron ("Les héritiers"). Il existe aussi des similarités entre les politisations respectives de ces deux études (édiction du principe de l'*affirmative action* dans le premier cas, et de celui de l'atténuation des processus de distinction-sélection scolaire dans le second, tous deux après 1968). Bien que les référents proprement politiques de James S. Coleman (école du *public choice*) et de MM. Bourdieu et Passeron diffèrent sensiblement, nous avons entendu Pierre Bourdieu, lors d'une conférence donnée par lui à Lyon en 1997, rendre hommage à l'évaluation de J. Coleman.

La transposition du mode de gouvernementalité économique à la gouvernementalité sociale s'effectue en 1966. Cette année-là, R. Bauer édite donc son livre « *Social indicators* » qui fait grand bruit dès sa parution. Une des raisons de l'importante publicité faite à ce livre tient évidemment à la notoriété de son auteur principal. Mais ce n'est pas la seule raison. Parmi les co-auteurs de l'ouvrage se trouve Bertram Gross, un professeur d'économie. Ce dernier est une des figures de proue de la planification économique aux Etats-Unis. Alors qu'à la fin de la seconde guerre mondiale, l'Amérique était confrontée au difficile problème de la conversion de son économie de guerre en une économie de paix, Bertram Gross a été un des principaux concepteurs du *Full Employment Act*. Une des retombées institutionnelles de cette loi du plein emploi avait été la création du « *Council of economic advisers* » auprès du Président des Etats-Unis, équivalent américain de la « Commission des Comptes de la Nation » couplée avec la Direction de la Prévision, même si toute comparaison est en l'occurrence quelque peu hasardeuse. Son secrétaire exécutif jusqu'en 1951 n'était autre que Bertram Gross.

Durant les années 1950, cet entreprenant professeur d'économie a parcouru les pays du Sud-Est asiatique de la zone d'influence américaine afin d'aider leurs gouvernements à construire leur comptabilité nationale et leurs politiques économiques. Il en revient avec l'idée que les planificateurs économiques sont par trop ignorants des conditions sociales et politiques dans lesquelles prennent place les politiques économiques qu'ils élaborent. Cette critique générale de la science économique appliquée du monde capitaliste va gagner en vigueur dans le discours de Bertram Gross lorsque celui-ci revient de son long périple oriental pour prendre la tête du département de science politique de l'Université de Syracuse (Etat de New York) au début des années 1960. Il constate en effet avec un certain effroi que les calculateurs économiques de la *Rand Corporation* et du ministère américain de la Défense sont en passe d'instaurer une sorte de dictature de l'efficience économétrique sur l'ensemble de l'administration fédérale américaine. Lorsqu'il avait quitté ses fonctions au sein du *Council of Economic Advisers* au début des années 1950, la *policy analysis* venait d'être fondée par des politologues ouverts à la fois à l'économie et à la sociologie et semblait promise à un bel avenir[191]. Une décennie a passé et, de l'avis de Bertram Gross, la *policy analysis* ne s'est pas développée dans le sens attendu.. La dimension sociologique, qu'elle soit franchement quantitative (sociologie empirique) ou qualitative (sociologie macro-systémique par exemple), de l'analyse des politiques publiques a disparu dans ce que proposent les promoteurs du PPBS.

Les positions critiques de Bertram Gross, repenti de la planification exclusivement économique, intéressent au premier chef les trois personnalités du Congrès pour la Liberté de la Culture que sont Raymond Bauer, Daniel Bell, et Bertrand de Jouvenel[192]. Dans leur esprit, le PPBS constitue un système cognitif au léger mais tenace parfum de totalitarisme. Bien entendu, une accusation aussi grave ne peut être prononcée telle quelle par les trois membres du CLC. Elle entraînerait une disqualification sociale immédiate de ses auteurs auprès des nombreux gouvernants occidentaux qui leur prêtent depuis longtemps une oreille attentive, et leur interdirait toute perspective de réforme « de l'intérieur »[193]. La dénonciation du totalitarisme économico-quantitativiste - que le développement de l'informatique va sûrement favoriser - ne s'effectue pas frontalement mais de manière policée, détournée, voire allégorique. On peut trouver par exemple, dès 1963, dans un ouvrage de B. de

---

[191] Se référer notamment à Merton (R.K.), Lerner (D.), "Social scientists and research policy" in Lerner (D.), Laswell (H.D.), *The policy sciences : recent developments in scopes and methods*, op. cit.

[192] Ces trois individus sont toutefois en passe de quitter la mouvance du CLC, pour des raisons très diverses.

[193] En outre MM. Bell et Bauer ne veulent pas se faire eux-mêmes accuser de faire des amalgames trop hâtifs, alors que dans les années 1950 ils avaient patiemment lutté pour se faire accepter ouvertement comme anti-communistes non-maccarthystes.

Jouvenel édité en anglais « *The pure theory of politics* »[194], tout un discours anti-technocratique construit par exemple sur le constat qu'il existe des différences essentielles entre un problème de géométrie et un problème social ainsi qu'entre leurs modes de résolution.

Bertram Gross peut apporter à MM. Bauer, Bell et Jouvenel ce qui leur manque : la caution et l'expérience d'un comptable national de renom, jouissant d'une autorité certaine dans la communauté des conseillers économiques du Président. Bertram Gross reprend d'ailleurs volontiers à son compte la cause des trois sentinelles anti-totalitaires. Il accepte, par exemple, la proposition de Raymond Bauer d'intégrer au livre « *social indicators* » la quasi totalité de l'ouvrage qu'il est lui-même en train d'achever sur le même sujet : « *The state of the nation : Social systems accounting* »[195]. Dans ce livre qui sort quelques mois après les très violentes émeutes « raciales » de Watts[196], Bertram Gross soutient l'idée fondamentale que le développement des calculateurs électroniques miniaturisés (ordinateurs) va entraîner une hypertrophie des systèmes nationaux de comptabilité économique. Une telle hypertrophie empêcherait ainsi la prise en considération de données difficilement quantifiables et monétarisables, ou considérées comme non économiques dans le court terme (par exemple : la santé, le développement des *mass media*, la salubrité des logements, la mobilité sociale et la spécialisation professionnelle des populations immigrées, etc.). Plus précisément, Bertram Gross pense que l'informatique génère dans l'esprit des comptables nationaux l'illusion qu'un jour ils pourront réguler l'économie et finalement la société toute entière, bref que leur système d'information économique se confondra avec le système social. Après avoir fustigé ce « *new philistinism* » gouvernemental, Bertram Gross propose d'élaborer un « *modèle systématique général* » permettant « *d'une part de décrire la structure changeante et les résultats d'un système social et d'autre part de comprendre ses relations internes et externes »,* [tout un ensemble de connaissances qui seront mises] *à la disposition des personnes responsables du choix de la valeur à donner aux différents éléments du système* »[197].

On remarquera bien évidemment que le modèle systématique général du Professeur Gross fournit à l'évaluation des politiques publiques un cadre très propice. Il est également aisé de comprendre pourquoi un tel discours séduit MM. Bauer, Bell et de Jouvenel. Bertram Gross n'accable les nouveaux croisés du chiffre économique d'aucun blâme moral ou idéologique. Il annonce leur échec pour cause d'irréalisme social et administratif. Qui plus est, il les enjoint à participer à la fabrication d'un modèle systématique général, par lequel ils reprendront goût aux joies de « *la description et de l'explication* » et cesseront de poursuivre leurs chimères de « *prévision et de contrôle* » du fonctionnement de la société.

Dans la même veine, en 1965, Bertram Gross pèse de tout son poids de vétéran de la planification américaine pour aider Daniel Bell[198] à convaincre le PPBSiste fervent, William Gorham[199] et ses alliés que le rapport de ladite commission doit comporter un chapitre sur

---

194 Jouvenel (de)(B.), 1963, *The pure theory of politics*, Cambridge University Press, Cambridge (England).

195 Gross (B.M.), 1966, *The state of the nation. Social systems accounting*, Tavistock Publications, London.

196 Watts était et est encore un des quartiers les plus déshérités de Los Angeles. Les émeutes qui s'y sont déroulées en août 1965 ont démontré aux "classes dirigeantes" américaines que l'assassinat de Malcom X (21/02/1965) et la répression des Black Panthers n'ont en rien clos le dossier de l'indigence des populations noires que la doctrine progressiste et pacifiste du Pasteur Martin Luther King ne parvient pas à contenir politiquement.

197 Gross (B.M.), "L'avenir de l'analyse systématique des modèles sociaux", *Analyse et Prévision*, n°1, février 1967, pp. 129-140.

198 Daniel Bell est alors co-président de la *National Commission on Technology, Automation and Economic Progress* dont Gross fait également partie.

199 William Gorham est l'autre co-président de la *National Commission on Technology*... et, comme on l'a vu plus haut, *assistant secretary for planning and evaluation* au DHEW.

les faiblesses des instruments de mesure du changement social aux mains du gouvernement[200]. C'est à la suite de ce rapport que le Président Lyndon Johnson, dans son message annuel au Congrès, annonce qu'il va demander à l'administration fédérale américaine de se lancer dans la production de statistiques sociales et d'indicateurs sociaux synthétiques. Le problème de la pertinence et du suivi des ambitieux programmes sociaux de l'administration Johnson est ainsi officialisé et mis à l'agenda public.

c. Débats sur l'institutionnalisation des indicateurs sociaux

En mars 1966, en raison d'une part, des résistances du *Council of Economic Advisers* et du *Bureau of Labor Statistics* qui se sont lancés à corps perdu dans l'aventure du PPBS , et d'autre part, des clivages administratifs insurmontables entre ces deux entités fédérales, Lyndon Johnson pare au plus pressé. Il décide en effet de confier pour l'instant à la tête du *Department of Health, Education and Welfare*[201] le soin d'élaborer un tableau de bord quantitatif pouvant assurer le suivi des programmes sociaux et de l'évolution des situations sociales qu'ils sont censés améliorer[202]. L'objectif est de donner carte blanche au DHEW pour bâtir sa propre version du PPBS.
Les responsables du DHEW se trouvent donc installés dans la situation confortable de juge et de partie. C'est néanmoins sans compter sur la vigilance du Congrès. L'indépendantisme intellectuel et administratif du ministère des Affaires Sociales trouve en effet en la personne du sénateur démocrate de l'Etat du Wisconsin, Walter Mondale[203], un adversaire farouche. Comme la plupart de ses collègues du Congrès, ce dernier accrédite l'idée selon laquelle les méthodes d'analyse micro-économétrique du PPBS façon « Mac Namara » ne sont guère adaptées aux programmes sociaux fédéraux. Mais Walter Mondale pense également que le DHEW ne doit pas profiter de cette inadéquation méthodologique pour se soustraire au principe de l'évaluation 'objective' et indépendante des programmes et des activités du gouvernement, principe contenu dans le PPBS. A cette époque, le Congrès hésite encore à se doter de sa propre structure d'évaluation de programmes[204]. Aussi Walter Mondale propose-t-il d'institutionnaliser hors du DHEW, mais à l'intérieur de l'administration fédérale, l'évaluation spécifique des programmes sociaux élaborés et mis en oeuvre par le DHEW. En juin 1967, il met en débat à la « *U.S. Senate commission of government operations* » une proposition de loi - le *Full opportunity*[205] *and social accounting act* - stipulant la mise sur pied d'un *Council of Social Advisers* (copie institutionnelle du *Council of Economic Advisers*) auprès du Président, d'une *U.S. Congress commission of Social Affairs*

---

200 Cf. Chapter 9 "Improvement of public decision-making", in *Report of the National Commission on Technology, Automation and Economic Progress*, Government Printing Office, Washington D.C., January 1966. Daniel Bell et Bertram Gross sont les deux rédacteurs de ce chapitre.

201 Le ministre en charge du DHEW est John W. Gardner.

202 Cf. notamment la préface de U.S. DHEW, *Toward a social report*, Washington D.C., January 1969 et Gross (B.M.)(ed.), 1969, *Social intelligence for American future*, Allyn and Bacon, Boston (Mass.).

203 Walter Mondale sera, on s'en souvient, l'adversaire malheureux de Ronald Reagan aux élections présidentielles de 1980.

204 C'est à travers le *Legislative Reorganization Act* de 1970 et le *Congress Budget Act* de 1974 que le GAO devient l'organe attitré d'évaluation de programmes du Congrès. L'ambition affichée est simple et claire : pour chaque programme fédéral évalué, le GAO devra en expliciter les objectifs, en examiner et interpréter les effets *ex post* et étayer son appréciation avec des faits objectifs et incontestables. Sur ce point voir Marvin (K.E.), Hedrick (J.L.), "GAO helps Congress evaluate programs", *Public Administration Review*, N°34, 1974, pp. 327-333. Voir également la thèse de Rouban (Luc), *Le General Accounting Office. Recherche sur l'évaluation des politiques publiques aux Etats-Unis*, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit public, Université de Paris I - Panthéon - Sorbonne, 1983.

205 Par *full opportunity* comprendre "égalité des chances".

(commission parlementaire mixte), ainsi que la publication annuelle d'un rapport sur le développement social de la nation.
Aucune des trois dispositions institutionnelles que comporte cette proposition de loi n'est finalement mise en oeuvre. Plusieurs faits peuvent expliquer comment le DHEW aura raison du projet de vigilance que le sénateur du Wisconsin nourrit à son égard.
Au fur et à mesure qu'approchent les élections présidentielles de novembre 1968, le sénateur Mondale met moins d'ardeur à défendre son projet de loi dirigé contre le DHEW, mais aussi indirectement contre le Président Johnson, son collègue du parti démocrate. Il importe, en second lieu, de faire mention d'un événement qui a sérieusement fissuré le piédestal du rationalisme de l'action publique efficiente que constitue l'extension du PPBS aux administrations sociales américaines[206]. Il s'agit de « l'offensive du Têt » (Nouvel An vietnamien) en janvier 1968 qui ridiculise 1) l'armée américaine attaquée par surprise jusqu'au coeur de Saïgon ; 2) la CIA qui n'avait rien prévu ; 3) et surtout le ministre de la Défense Mac Namara, l'installateur du PPBS dans son ministère et dans les autres administrations fédérales. Il faut enfin observer qu'en mars 1967, trois mois avant la proposition de loi de Mondale, le DHEW forme, avec l'accord officiel du Président Johnson, un groupe de travail au sein de son *Office of Planning and Evaluation*. Ce groupe de travail est composé d'une quarantaine de chercheurs en sciences sociales et animé par un économiste « qualitativiste » qui s'est fait remarquer quelques années plutôt dans la communauté scientifique, Mancur Olson. Ce dernier est l'auteur d'un ouvrage situé à l'intersection de plusieurs disciplines (sociologie, science politique et économie) et rénovant de fond en comble l'analyse de l'action collective[207]. Ce groupe de travail va très rapidement tenter de mobiliser de nombreux membres de la communauté sociologique, politiste et économiste américaine sur la question de l'élaboration d'un système panoptique de statistiques sociales.
L'enjeu est de taille. D'un point de vue éthique et scientifique tout d'abord, de nombreux chercheurs en sciences sociales pensent que la création d'un *Council of Social Advisers* reviendrait à confier à un petit nombre de fonctionnaires la production de la connaissance scientifique sur la société américaine et sur les capacités de la Puissance Publique fédérale à influencer dans le bon sens le fonctionnement de cette société[208]. Mais l'enjeu est également social et économique. La recherche en sciences sociales américaine n'est pas fonctionnarisée. Ses deux sources principales de légitimité et de financement sont l'enseignement et la passation de contrats de recherche plus ou moins appliquée avec les administrations publiques, les grandes fondations para-publiques ou privées et certaines grandes entreprises. La constitution d'un *Council of Social Advisers*, par effet de centralisation, ne pourrait que mettre à mal le pluralisme et la relative ouverture intellectuelle du système de financement de la recherche en sciences sociales.

d. Le rapport « *toward a social report* »

Compte-tenu de ses enjeux, le groupe de travail présidé par Mancur Olson au sein du *Department of Health, Education and Welfare* adopte une démarche extrêmement

---

[206] Si le DHEW est la principale administration sociale, il ne faut pas oublier le *Department of Housing* (logements sociaux) et le *Department of Justice* (lutte contre la criminalité "urbaine" et la délinquance juvénile).

[207] Olson (M.), 1965, *The logic of collective action : public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).

[208] Les articles d'Albert Biderman (« Information, intelligence, enlightened public policy : functions and organization of societal feedback », *Policy Sciences*, n°1, 1970, pp. 217-230) et d'Aaron Wildavsky ("Rescuing policy analysis from PPBS", *Public Administration review*, 1969, n°29) illustrent cette position critique d'un grand nombre de chercheurs américains vis-à-vis de la 'PPBSisation' de la connaissance en matière de décisions collectives.

pédagogique - ferme sur le fond et conciliante dans la forme - en direction de la proposition de loi de Walter Mondale. Afin d'illustrer cet élément, nous convoquons ici un texte de Mancur Olson, « Rapport social, indicateurs sociaux et comptes sociaux », paru en février 1969 dans *Analyse et Prévision* (VII, pp. 97-114), texte qui est en fait la traduction[209] de l'introduction de Mancur Olson au document officiel édité par le DHEW en janvier 1969 : « *Toward a social report* ». Dans ce texte, Mancur Olson se livre à un exercice de funambule dont le brio profitera finalement à tous les chercheurs en sciences sociales qui veulent en finir avec le réductionnisme évaluatif du PPBS et développer différents types d'évaluation des politiques publiques : expérimentation sociale, quasi-expérimentation sociale, évaluation participative (*advocacy planning*, *stakeholders evaluation*), analyse des politiques publiques (reconstitution des théories d'action, analyse de mise en oeuvre, etc.).
Dans « Rapport social, indicateurs sociaux et comptes sociaux », l'auteur de « *The logic of collective action* » commence son numéro d'équilibriste en suggérant que l'élaboration scientifique d'un rapport social synoptique devant être présenté annuellement au Congrès par le Président des Etats-Unis ne doit pas être interprétée comme le résultat d'une alliance de type technocratique entre les scientifiques et les gouvernants. Bien au contraire, les scientifiques partisans d'un rapport social veulent faire oeuvre démocratique en proposant de construire un système exhaustif public de détection, de mesure et de mise en rapport des problèmes sociaux : « *Le gouvernement des Etats-Unis souhaite que l'essai de rapport social qu'il est en train d'élaborer ne soit ni plus ni moins qu'un rapport sur la condition de la société américaine. Ce rapport tâchera de faire savoir à la Nation où elle en est et où elle en était, pour qu'elle puisse prendre des décisions plus avisées en ce qui concerne son avenir. Mais il n'essaiera pas d'indiquer à la Nation les mesures particulières qu'elle devrait prendre ou même la politique générale qu'elle devrait suivre* ».
Afin de justifier ce mode d'intervention à la fois extrêmement entreprenant et politiquement neutre des sciences sociales dans les affaires publiques, Mancur Olson n'hésite pas à devancer les critiques potentielles de ses détracteurs : « *La condition de la société américaine et la gravité relative de ses différents problèmes ne sont-ils pas des phénomènes que chaque individu doit juger en fonction de ses goûts et de ses valeurs propres - toutes choses qui, dans une démocratie, peuvent exiger d'être reconnues au même titre que les préférences des sociologues chargés d'établir un Rapport social ?* ». La réponse qu'apporte l'auteur est tout aussi abrupte que la question qu'il se pose : « [Non car] *l'attention publique est mal partagée entre les problèmes* »[210]. Par exemple, les problèmes de criminalité et de sexualité sont nettement plus médiatisés par la presse et la télévision que celui de la mortalité infantile et « *sans information statistique appropriée (par exemple le fait que, dans plus d'une douzaine d'autres pays, le taux de mortalité infantile est inférieur à celui des*

---

[209] Traduction précisément effectuée par Bernard Cazes.

[210] Il n'est guère aisé d'établir un lien direct entre "The logic of collective action" et le texte de Mancur Olson que nous commentons présentement. Brièvement, la thèse du livre de 1965 consiste à établir une différence de nature entre, d'une part, les intérêts particuliers des individus appartenant à un groupe d'intérêt, et d'autre part, l'intérêt collectif de ce même groupe d'intérêt, cette différence s'accroissant d'autant plus que le groupe est important (politiquement, économiquement ou socialement). Ainsi, Mancur Olson invalide à la fois l'approche marxiste fondée sur des "intérêts objectifs de classes" et l'approche pluraliste élaborée par Robert Dahl ("Who governs"). C'est surtout par rapport à cette seconde approche que les conséquences de la thèse d'Olson sont importantes : l'intérêt général ne peut être conçu simplement comme la résultante des intérêts particuliers captés et agrégés par des groupes d'intérêt. Si l'Etat et son gouvernement ne se conçoivent que comme des organisateurs même impartiaux de la confrontation entre groupes d'intérêt, alors ils ne garantissent pas la mise en oeuvre de l'intérêt général (en cela, Olson appartient à l'école du *public choice*). Compte tenu de ce qui précède, on peut émettre l'hypothèse - qui mériterait évidemment une analyse plus approfondie - qu'en écrivant "Rapport social, indicateurs sociaux et comptes sociaux" Mancur Olson ne se contredit pas, puisqu'il propose que l'Etat prenne en charge la mise en système neutre (car scientifique) d'une représentation (cognitive) générale des intérêts sociaux particuliers, ce qui revient à construire par la connaissance un intérêt général indépendamment des groupes d'intérêts existants dans la société américaine.

Etats-Unis) personne ne peut porter un jugement valable sur cet aspect de la société américaine ». Autre illustration : « *Les règlements d'urbanisme et la ségrégation raciale veillent à ce que celui-là* [l'habitant des taudis] *soit entassé dans des quartiers où personne ne tient à se rendre, et que le citoyen aisé peut souvent éviter en prenant l'autoroute de dégagement. Cela signifie que les difficultés des plus pauvres n'apparaissent pas toujours ostensiblement au reste de la société.* ».
De plus, la sélectivité et la hiérarchisation subjectives dont font preuve les acteurs sociaux par rapport aux problèmes objectifs de la société américaine, remarque Mancur Olson, n'est pas l'apanage distinctif des profanes : « [Ainsi] *le PPBS maintenant appliqué par le gouvernement américain, et les autres méthodes modernes utilisées pour résoudre les problèmes (méthodes qui mettent l'accent sur l'intérêt d'une quantification rigoureuse)* [donnent] *trop d'importance aux grandeurs mesurées au détriment de celles qui ne le sont pas.* ». « *Tout cela implique logiquement qu'une meilleure évaluation de la condition de la société, une détermination plus équilibrée des priorités sociales exigent de disposer d'instruments de mesure plus complets et de rendre les données statistiques résultant de ces mesures plus aisément accessibles au public* [car] *il y a tout lieu de penser que si un phénomène peut être mesuré, la société en prend plus vite conscience, et qu'elle agira plus vite lorsque les affaires prendront mauvaise tournure.* ».
Après avoir longuement argué de la pertinence politique générale du projet d'un *social report*, Mancur Olson s'adresse aux membres du Congrès pour leur démontrer qu'il est de leur intérêt de soutenir l'élaboration d'un rapport social périodique. Il s'agit là d'une manière de déconflictualiser la dispute entre le DHEW et le Congrès qui s'est amorcée avec la proposition de loi du sénateur Mondale. D'un côté, le DHEW, par l'intermédiaire de Mancur Olson, fait amende honorable en posant la question-titre « *Le gouvernement fait-il bien ce qu'il fait ?* » et en reconnaissant qu' »*au cours de la seule période 1963-1966, le Congrès a adopté plus de 200 programmes sociaux du seul type « aide par voie de subvention »* [et que] *cette spécialisation étroite* [...] *a pour résultat un nombre extraordinaire de directions, services, bureaux et autres subdivisions administratives, séparés les unes des autres* [sous-entendu difficiles à coordonner] ». D'un autre côté, Mancur Olson porte habilement à l'attention du Congrès le fait que ce problème de coordination ne peut être seulement considéré comme un défaut de commandement et de gestion de moyens, ainsi que voudraient le faire croire les chargés d'études du PPBS, et ce pour une raison fort simple. Le Congrès doit prendre acte du fait que les programmes sociaux élaborés au niveau fédéral abondent des programmes élaborés, mis en oeuvre, et co-financés par les niveaux gouvernementaux inférieurs (Etats, comtés, municipalités).
En résumé, il est dit qu'il existe sans doute des défauts de commandement et d'allocation des moyens mais que le Congrès, sauf à entamer une révision de la Constitution de l'Union, n'est pas légitime pour les rectifier à sa guise : « *Les programmes fédéraux relatifs à l'éducation, par exemple, ne constituent qu'une infime partie d'un effort beaucoup plus vaste, contrôlé et financé essentiellement par les Etats et les autorités locales. Les programmes fédéraux relatifs à la santé publique ne permettent pas de se faire une idée correcte des problèmes de santé de la Nation car la plupart des actions entreprises dans ce domaine relèvent du secteur privé.* ». En fait, seule la dimension informationnelle de la coordination administrative est présentée comme susceptible d'être abordée de façon pragmatique. Pour Mancur Olson, un premier pas vers la résorption des problèmes de coordination administrative consisterait à mettre à la disposition de tous les protagonistes des programmes sociaux, usagers inclus, un système unifié de comptes sociaux synthétisables en une vingtaine d'indicateurs sociaux et examinés de manière analytique et scientifique dans le cadre d'un Rapport social. Seule une telle démarche peut permettre à l'ensemble des acteurs publics de se démarquer « *de la tendance à prendre des décisions ou*

à choisir une politique en commençant par réfléchir aux ressources et aux méthodes à utiliser, plutôt qu'aux buts à atteindre ».
Mancur Olson décrit ensuite les deux formes de coordination administrative que l'on peut envisager pour un tel un système de comptes sociaux : une forme « socio-synoptique » et une forme évaluative.
Ce système peut en premier lieu contribuer à cerner et identifier les « *interdépendances sociales hors marché* », et donc venir en aide aux décideurs publics pour définir des objectifs pertinents. La puissance publique est en effet définie comme la gestion cohérente, en fonction d'objectifs généraux, du « *bien que des personnes peuvent faire aux autres, mais qu'elles ne peuvent vendre, et du mal qu'elles peuvent infliger aux autres sans que cela leur coûte quoi que ce soit* ». De l'avis de Mancur Olson, la recherche d'efficacité dans la gestion des interdépendances hors marché ne répond pas seulement à une exigence morale, mais également à une exigence de pérennité de la civilisation. Certes, « *des sociétés ont pendant longtemps survécu, sinon prospéré, alors que des couches entières de leur population enduraient les plus grandes privations (la cité dAthènes* [...] *en est un exemple particulièrement connu)* ». Mais la société américaine a dépassé ce stade. Elle se situe à un niveau de développement dans lequel seuls l'objectivation scientifique des interdépendances ainsi que les choix collectifs qui en découlent peuvent la faire progresser. Inversement, leur non-objectivation peut en signifier le déclin : « [désormais] *nous en arrivons* [par exemple] *à profiter autant de l'instruction dispensée aux autres enfants que de celle donnée aux nôtres.* [Et inversement], *l'affaiblissement diplomatique ou militaire qui apparaît lorsque des jeunes gens ont une instruction insuffisante* [...] *n'est qu'un des cas les plus simples où les maux dont souffrent une partie risquent de contaminer l'ensemble* ». Une connaissance synoptique, si possible quantifiée et synthétisable, de ces interdépendances devrait permettre aux gouvernants d'élaborer des programmes publics mieux adaptés à la situation sociale du pays.
Dans une partie du texte intitulée « *Incidences réciproques des programmes* », est explicitée la seconde vertu coordinatrice d'un système synoptique de statistiques sociales. Des comptes sociaux holographiques peuvent faire davantage qu'orienter les décideurs publics vers la fixation d'objectifs d'action « sociétalement » pertinents. Ils pourraient les aider à savoir dans quelle mesure les programmes sociaux mis en oeuvre produisent les effets qu'on en attend : « *Outre l'élaboration d'instruments de mesure des conditions sociales qui nous intéressent, nous avons également besoin de voir comment ces mesures changent sous l'effet des pouvoirs publics. Si nous lançons un important programme pour fournir des soins médicaux aux femmes enceintes, est-ce que la mortalité infantile diminue ?* ». Toutefois, probablement parce que l'évaluation des effets réels d'une action publique n'est pas un volet totalement négligé par le PPBS[211] qu'il ne veut défendre en aucune manière, Mancur Olson précise que « *bien qu'une étude point par point* [programme par programme ; sous-entendu, comme le PPBS le stipule] *soit évidemment tout à fait souhaitable, elle est par elle-même insuffisante. Une société a des problèmes qui ne peuvent être compris qu'en considérant la société dans son ensemble. Le besoin de compléter par une optique plus large les conclusions obtenues grâce à des études plus restreintes prend sa source dans l'interdépendance non coordonnée de nombreux phénomènes importants* [...] [Par exemple] *les programmes de lutte contre la toxicomanie, l'alcoolisme, le suicide, les maladies mentales, la prostitution, le jeu, le crime et peut-être même les efforts entrepris pour combattre certaines pathologies politiques ou religieuses peuvent présenter des interdépendances.* [...] *Il y a des raisons de penser que lorsque l'on détourne les alcooliques de la boisson, le nombre de suicides augmente parmi eux.* »

---

[211] Contrairement à la Rationalisation des Choix Bugétaires française que l'on considère trop hâtivement comme une copie fidèle du PPBS, soit dit en passant (sur la RCB, voir chapitre 5).

Mancur Olson conclut la première moitié de son texte, véritable plaidoyer en faveur d'un projet d'édification d'un « *tableau systématique de l'état social* », en faisant vibrer la fibre patriotique des décideurs publics. Il exhorte en effet ces derniers à se rendre compte d'une chose dont ils devraient sans doute avoir honte : Primo, « *»la mise en valeur du potentiel humain », pour reprendre l'expression de Daniel Bell,* [c'est-à-dire, l'existence] *de la possibilité de promotion sociale, représente pour nos concitoyens un objectif qui fait pratiquement l'unanimité de tous, et se rattache aux idéaux démocratiques fondamentaux sur lesquels la Nation a été fondée.*[...] [Secundo], *les Etats-Unis, étant la plus riche des nations industrialisées, devraient arriver « naturellement premiers » dans la réalisation des objectifs fondamentaux de l'humanité.* [In fine], *nous savons, par exemple, que la médecine est fort avancée aux Etats-Unis* [...] *Pourtant dans dix pays, l'espérance de vie est plus longue qu'aux Etats-Unis. Même si l'on en exclut les Noirs, dont l'espérance de vie dans le contexte américain est plus courte que celle des Blancs, la Nation est encore loin de la première place. Ce fait justifie une enquête qui s'inquiéterait de savoir si le pays a attribué assez d'importance à l'objectif visant à satisfaire les besoins indispensables à la vie même de chaque Américain.* ».

La seconde moitié de « *Rapport social, indicateurs sociaux et comptes sociaux* » constitue le pendant technique de la première et, de ce fait, souffre de certaines redondances. Mancur Olson y explique pêle-mêle pourquoi les statistiques sociales américaines sont d'une pauvreté « *effarante* », comment d'un autre côté un nouveau système de comptes sociaux devra prendre garde à ne pas provoquer l'indigestion des décideurs politiques et administratifs se considérant comme déjà submergés d'informations statistiques, comment on peut construire un indicateur synthétique de qualité de la vie (le « Bonheur National Brut » diront les esprits railleurs, de l'INSEE notamment), pourquoi l'évaluation de l'impact des décisions publiques pose le redoutable problème de « l'imputation des effets » qu'une grille grossière d'indicateurs sociaux n'est probablement pas à même de résoudre techniquement, etc.

Un élément mérite néanmoins d'être souligné dans la conclusion du texte. On se souvient que les premières lignes célébraient la neutralité décisionnelle du *social report* que Mancur Olson et, derrière lui, la hiérarchie du DHEW[212] appellent de leurs voeux. Dans la conclusion, cette ligne discursive s'euphémise sensiblement, ainsi qu'en témoigne par exemple l'expression de « *statistiques d'inspiration normative* ». Il est probable que la stratégie rhétorique de l'auteur consiste d'abord à donner des gages de respect à l'égard de la légitimité démocratique de ses interlocuteurs gouvernementaux ou parlementaires ; il s'agit ensuite d'aiguiser progressivement leur appétit de connaissances rationnelles en matière de décisions publiques ; il leur est enfin proposé d'instaurer un système de comptes sociaux qui rationaliserait non pas seulement les décisions, mais les décideurs eux-mêmes. Bref, il s'agit d'habituer les décideurs politico-administratifs à l'idée d'une participation institutionnalisée des sociologues à la gestion des affaires publiques nationales.

Toutefois, si l'assentiment des décideurs est nécessaire, il n'est pas suffisant. Encore faut-il qu'ils prennent effectivement la décision d'instaurer un système de comptes sociaux. Or cette décision pose un problème aux promoteurs de ce système ; les administrateurs du DHEW, ainsi que les chercheurs en sciences sociales que Mancur Olson imagine pouvoir représenter légitimement, ne veulent pas être dépossédés de la mise en chantier du système. On peut en effet imaginer que celle-ci s'effectuerait au profit d'un éventuel *Council of Social Advisers* surveillant le DHEW et instrumentalisant la recherche en sciences sociales concernant les programmes sociaux fédéraux. La décision doit donc être prise, mais son exécution doit rester contrôlable par la coalition DHEW-sciences sociales. La tactique

---

[212] Même l'agent PPBS du DHEW, William Gorham, responsable de l'office du planning et de l'évaluation du DHEW, s'est déclaré dès 1968 en faveur d'une comptabilité sociale, Cf. Gorham (W.), "Deux années d'expérience dans l'application du PPBS", *Analyse et Prévision*, juin 1968 (article traduit par Bernard Cazes).

rhétorique de Mancur Olson consiste alors à proposer finalement aux décideurs de commencer par le volet le plus trivial et le plus normatif : les indicateurs sociaux. « *Bien qu'un ensemble impressionnant d'indicateurs sociaux puisse être élaboré à peu de frais, une série complète de comptes sociaux est actuellement un objectif utopique ; ce qui ne signifie pas que l'on doit différer de s'y attaquer. Jamais en effet nous ne ferons de progrès si nous ne commençons pas à réfléchir aux statistiques dont nous avons besoin pour prendre des décisions rationnelles.* [...] *Nous concluons ici que les changements introduits en ordre dispersé dans l'ensemble incohérent des statistiques sociales dont nous disposons actuellement, ne suffisent pas et qu'un système de statistiques sociales est nécessaire. Ce système commencerait par un ensemble d'indicateurs sociaux, ou mesures synthétiques de variables d'intérêt directement normatif. Ces indicateurs sociaux s'intégreraient ultérieurement dans un ensemble de comptes sociaux, qui contiendraient des informations relatives aux coûts aussi bien qu'aux conséquences des politiques gouvernementales et faciliteraient la prise de décisions rationnelles concernant l'affectation des ressources* ».
Avant d'examiner comment certains éléments du débat américain sur les indicateurs sociaux se sont trouvés transposés et transformés dans le contexte français de la fin des années 1960, voyons brièvement ce qui s'est passé aux Etats-Unis après la publication du rapport « *Toward a social report* », dont le texte d'Olson est le préambule général.

e. Avortement et rebondissements du projet d'institutionnalisation des indicateurs sociaux

Le rapport « *Toward a social report* » est habilement rendu public en janvier 1969, quelques jours avant la prise de fonction effective du Président Richard Nixon. Le vainqueur des élections de novembre 1968[213] y réagit en créant à ses côtés, en juin 1969, un *National Goals Research Staff*, formé essentiellement de sociologues et d'économistes. Une des principales missions officielles de ce think-tank présidentiel consiste à « *elaborate and implement social indicators capable of reflecting the actual quality of life in USA, its perspectives and its changing pace* ». En réalité, Richard Nixon a probablement déjà pris la décision de ne rien institutionnaliser du tout en matière de statistiques sociales. Les motifs de ce choix sont multiples.
En premier lieu, le Congrès, qui a définitivement cessé de croire en la nécessité du PPBS[214], s'oppose à la mise en place d'un « PPBS social » - comme on l'a noté plus haut, l'offensive du Têt a marqué un tournant dans la guerre du Viêt-nam et a fortement décrédibilisé le PPBS qui en était prétendument le principal instrument de gestion - mais redemande la création d'un *Council of Social Advisers*[215]. Mancur Olson et « *Toward a social report* » n'ont donc pas convaincu, du moins en ce qui concerne le projet de construction d'un grand système de comptes sociaux principalement géré par le DHEW.

---

[213] La date du 4 novembre est inscrite dans la constitution américaine pour ce qui est de l'élection du Président, et celle du 21 janvier suivant en ce qui concerne le serment du nouveau Président, acte qui marque son entrée en fonction à la tête du pays.

[214] L'article d'Aaron Wildavsky "Rescuing policy..." (op. cit.) est en fait le développement d'une communication sur l'utilité gouvernementale du PPBS, communication que le professeur Wildavsky a effectuée au cours des *hearings* (auditions) organisés au Congrès lorsque Walter Mondale re-propose son Full Opportunity Act au printemps 1969. Rappelons qu'avant de devenir un des piliers de la *policy analysis* américaine, Wildavsky s'est d'abord fait connaître dans les années 1960 pour ses analyses sociologico-institutionnelles sur le processus de fabrication du budget fédéral et des budgets nationaux des pays industrialisés, Cf. le très novateur ouvrage *The politics of budgetary process*, Little Brown, Boston (Mass.), 1964 ; voir également : *Budgeting : a comparative theory of the budgeting process*, Little Brown, Boston (Mass.), 1965.

[215] Il est intéressant de remarquer que lorsque Walter Mondale réitère sa proposition de loi en 1969, celle-ci s'intitule « *Full opportunity act* », alors qu'en 1967 sa formulation était "*Full opportunity and social accounting act*" (bref, les termes "*social accounting*" ont disparu).

En second lieu, en raison des réticences du Congrès, nombreux sont les éminents chercheurs en sciences sociales (par exemple, Bertram Gross[216], Daniel Bell[217], Otis D. Duncan[218], etc.) qui se sont mobilisés pour réclamer des pouvoirs publics qu'ils financent pour le moins des recherches sur la mesure du changement social et des effets sociaux que l'on peut attribuer en propre aux programmes sociaux mis en oeuvre. En 1969, cette demande est officialisée dans un des chapitres du rapport annuel de la *National Academy of Science* rédigé par le *Social Science Research Council*, conseil qui s'y déclare par ailleurs fermement opposé à la constitution d'un *Council of Social Advisers*.

Le Président Nixon institue ainsi un *National Goals Research Staff* (NGRS) « pour noyer le poisson ». D'un côté, pour les spécialistes des questions sociales du Congrès, le NGRS est un substitut extrêmement pâle au *Council of Social Advisers* dont ils souhaitaient la création. D'un autre côté, le NGRS est composé de scientifiques renommés qui produiront en juillet 1970 un premier rapport, certes peu quantitatif et très général, mais d'une grande intelligence (« *Toward balanced growth : quantity with quality* »). Qui peut alors dire si le NGRS ne s'étoffera pas et ne s'institutionnalisera pas à terme sous la forme d'un véritable *Council of Social Advisors* ?

D'un point de vue général, l'élection de Richard Nixon marque la fin d'une époque et le début d'une nouvelle ère dans les rapports qu'entretiennent sciences sociales et décideurs publics aux Etats-Unis[219]. C'est en effet et d'abord la fin de l'utopie progressiste attachée à de grands systèmes scientifico-administratifs bonifiant le gouvernement des hommes, dont le PPBS et le *social accounting system* constituent respectivement l'incarnation la plus aboutie et l'enfant mort-né[220]. L'anéantissement de l'illusion crypto-platonicienne - à laquelle certains scientifiques, comme Mancur Olson, ont voulu souscrire afin de faire acte de civisme au plus haut niveau de la hiérarchie gouvernementale -, cet anéantissement n'est pas sans déplaire à un certain nombre de sociologues et économistes spécialistes du changement socio-économique, qui pensent déceler un fantasme de puissance derrière cette illusion. A leur avis, Mancur Olson est de toute façon allé trop loin dans son projet d'instrumentalisation systématique de la sociologie au service de l'appareil gouvernemental fédéral (Congrès, gouvernement, administrations sociales[221]). Pour eux, le risque est grand

---

216 *Social intelligence for America's future*, op. cit.

217 "The idea of a social report", *The public Interest*, 1969, n°15, pp. 72-84.

218 "Inheritance of poverty or inheritance of race ?" in Moynihan (D.P.), *On understanding poverty*, Basic Book, New York (N.Y.), 1969. D.P. Moynihan fera partie du *National Goals Research Staff* créé par R. Nixon.

219 Pour un excellent condensé de l'histoire des rapports entre les économistes et les décideurs, se référer à Nelson (R.H.), "The economic profession and the making of public policy", *Journal of Economic Literature*, vol XXV, March 1987, pp. 49-91.

220 Schick (A.) "A death in the bureaucracy : the demise of federal PPB", *Public Administration Review*, March/April 1973, 33 (2), pp. 146-56.

221 En 1968, soit un an après que le groupe de travail de Mancur Olson ait été mis sur pied, ces chercheurs en sciences sociales ont publié un ouvrage collectif (Sheldon (E.B.), Moore (W.E.), (Eds), 1968, *Indicators of social change : concepts and measurements*, Russel Sage Foundation, New York) qui tient lieu de rapport social "sérieux" par rapport au rapport social très réducteur que propose d'élaborer le groupe de Mancur Olson. Cet ouvrage extrêmement volumineux (825 pages), auquel ont contribué des sociologues, des économistes et des statisticiens de l'administration fédérale, montre que dans tous les domaines abordés, la constitution d'indicateurs sociaux et même d'indicateurs économiques (comme le PNB par exemple) posent de redoutables problèmes méthodologiques qui devraient incliner tout chercheur digne de cette appellation à faire preuve d'une grande prudence quant à l'utilisation politique des indicateurs. En première analyse, on peut comparer cet ouvrage à "*Le partage des bénéfices*" du groupe d'Arras, puisque ce dernier livre est le résultat lui aussi d'une collaboration entre statisticiens-économistes et sociologues, et entend défendre un certain idéal de rigueur scientifique dans une période où les planificateurs français se proposent d'instrumentaliser les sciences sociales. Ceci étant, "*Indicators of social change : concepts and measurements*" est dénué de toute connotation socio-réformiste, ce qui n'est pas le cas de "Le partage des bénéfices". En fait, "*Indicators of...*" se situe quelque part entre "*Le partage des...*" et les manuels de sociologie écrits par Raymond Boudon dans la seconde

de voir les décideurs manipuler outrageusement, afin de légitimer des décisions qu'ils ont déjà prises, des indicateurs sociaux grossièrement élaborés par des scientifiques trop serviles et peu précautionneux. « La science et ses méthodes d'abord », tel pourrait être leur message : « *The indicators explored in this volume are not designed for program evaluation, although various authors, at our invitation, have noted some practical or policy-oriented implications of the trends discerned and dissected* »[222].

Dans une étude réalisée en 1969 pour la Russel Sage Foundation (« *On social reporting, the next step* »[223]), Otis D. Duncan, professeur de sociologie à l'Université du Michigan et l'un des contributeurs à l'ouvrage « *Indicators of social change* »[224], quitte le strict cadre de la discussion méthodologique qui caractérise ce dernier livre pour se livrer à une attaque en règle à l'encontre de la ligne stratégique de « *Toward a social report* ». En désignant les promoteurs scientifiques des indicateurs sociaux, O.D. Duncan ne mâche point ses mots : « *Dans la genèse d'un mouvement social* [en l'occurrence celui des indicateurs sociaux] *la reconnaissance d'un besoin de changement est plus nette que la définition du changement propre à améliorer ce qui crée le malaise. C'est ainsi que, sans y avoir beaucoup réfléchi, de nombreuses personnes sont en train de se persuader que nous avons besoin d'un rapport social, simplement parce que nous ne l'avons pas actuellement et que cela serait une bonne chose de l'avoir. Sur la base de cet enthousiasme aussi vif que vague, il est facile à l'imagination de concevoir des engagements impossibles à tenir. Endosser certaines des propositions courantes pour la création d'un système de rapport social, c'est presque tirer un chèque en blanc sur l'avoir, un peu maigre, actuellement déposé au compte des sciences sociales. Tout en reconnaissant que l'enthousiasme joue un rôle essentiel dans le départ d'un mouvement, il importe de ne pas confondre la rhétorique qui sert à propager cet enthousiasme et les termes d'un contrat entre les sciences sociales et le public* ». Or, O.D. Duncan constate que les sciences sociales ne sont pas encore assez préparées à la passation d'un contrat avec le « public » sur la fabrication d'un rapport social : « *La condition nécessaire de tout rapport social effectif est que la profession sociologique s'engage plus fermement à entreprendre ce qui suit : élargissement des études macro-sociologiques, perfectionnement des catégories conceptuelles, vérification des données quantitatives et entraînement des étudiants à l'analyse sociale* ».

Ceci posé, notre chercheur, devenu polémiste le temps d'un texte, se propose d'invalider point par point l'argumentaire des partisans d'un Rapport social. Premièrement, O.D. Duncan affirme que vouloir imiter dans le domaine du social ce qui a été fait en matière de comptabilité économique nationale n'est pas faisable, d'abord parce que le social est beaucoup plus réfractaire à la quantification que l'économique, et ensuite parce que la systématisation de la comptabilité nationale économique est le fruit d'un effort constant pluri-décennal ; aussi conclut-il sur ce premier élément : « *Ou bien l'idée d'un système de*

---

moitié des années 1960. On reprendra ce point lorsque l'on reviendra sur le sol français poursuivre notre analyse.

222 Sheldon (E.B.), Moore (W.E.), (Eds), *Indicators of social change : concepts and measurements*, op. cit., p. 4. (Ce n'est pas nous qui soulignons le "not"). Par ailleurs, dans un article écrit en collaboration avec un futur grand nom de l'évaluation aux Etats-Unis, le professeur de sociologie Howard E. Freeman, Eleanor Sheldon s'expliquera de façon plus développée sur les liens qu'elle envisage entre indicateurs sociaux et évaluation de programme (Cf. "Notes on social indicators : promises and potential", *Policy Sciences*, n°1, 1970, pp. 97-111.

223 Le rapport de cette étude a été traduit en français par B. Cazes dans *Analyse et Prévision*, XI, février 1971, pp. 27-80.

224 "Social stratification and mobility : problem in the measurement of trend" in *Indicators of social change*, 1968, op. cit. L'un des indices du scientisme d'Otis Duncan, éminent spécialiste du "problème noir" américain, est l'usage fréquent qu'il fait du terme "*negroes*" pour désigner les noirs, alors que dans les années 1960 ce vocable - qui constitue bien évidemment une commémoration linguistique permanente de la condition passée des noirs américains - fait l'objet de vifs débats moraux qui se solderont progressivement par son bannissement du langage.

comptes sociaux est prématurée, ou bien le choix du paradigme est mauvais ». Deuxièmement, sur le problème précis de l'agrégation des statistiques sociales en indicateurs synthétiques, aucun moyen sérieux de parvenir à un tel résultat n'est pour l'instant envisageable. Troisièmement, à propos de la proposition de loi du Sénateur Mondale stipulant l'élaboration d'un Rapport social sous la forme d'un tableau de bord sur une douzaine de grands objectifs de la politique sociale américaine, O.D. Duncan considère l'intention noble et intéressante, mais se demande pourquoi il serait nécessaire de figer ainsi la structure du Rapport social alors que l'on ne sait pas encore de quoi il pourra être fait : « *Il est plus important d'apprendre à faire des mesures que de décider si elles ont leur place dans le document* ». Quatrièmement, au sujet de l'institution à laquelle incombera la confection du Rapport social, O.D. Duncan proscrit la proposition implicite de « *Toward a social report* » de confier cette responsabilité à un DHEW trop partial et trop partiel (le DHEW n'a pas le monopole de la politique sociale américaine). Il propose plutôt d'envisager une formule polycentrique, étant donné qu'aucune institution ne serait capable à elle seule de collecter, d'exploiter et d'analyser les données sociales nécessaires à la fabrication d'un Rapport social.
Pour résumer son propos, le Professeur Duncan écrit : « *S'il m'est permis un instant de recourir à l'exagération rhétorique, je dirais que la littérature récente sur le Rapport social montre que trois attitudes sont très répandues : a) le mécontentement par rapport à la situation présente de l'art de mesurer le changement social ; b) la conscience de l'énormité de la tâche à accomplir* [...] *; 3)*[sic] *la paralysie de notre aptitude à entreprendre une action importante. La conséquence de cette troisième attitude est qu'on s'occupe plus (au moins pour le moment) d'en parler que de la faire* ». En conclusion, O.D. Duncan propose une politique de recherche en matière de comptes sociaux dont les grandes lignes sont les suivantes : a) demander au *Bureau of Census* de lancer le recensement de 1970 sur des bases qui permettent une comparaison fiable avec l'année 1960 (précédent recensement) ; b) « *faire de vives représentations auprès des organismes gouvernementaux appropriés en vue d'obtenir la réplication des grandes études de base qu'ils ont faites* » sur des territoires ou des périodes pilotes ; c) « *dresser un inventaire systématique de l'opinion des spécialistes* » sur les études de changement social qu'ils souhaiteraient mener ; d) créer des groupes de chercheurs susceptibles de prendre collectivement en charge des macro-recherches sur des thèmes sociaux précis, et organiser des conférences nationales « *en vue de la création d'un institut, d'une société, ou d'un projet coopératif pour la mesure des changements sociaux contemporains* ».

f. L'émergence d'un compromis entre scientisme et servitude

La position d'O. D. Duncan est avalisée d'une manière assez ambiguë par le *Social Science Research Council* (SSRC) de la *National Academy of Science.* En effet, dans le rapport 1969 du SSRC évoqué plus haut, il est dit qu'étant donné l'état de l'art en matière d'indicateurs sociaux, l'élaboration d'un rapport social sous la responsabilité du gouvernement serait chose prématurée. D'un autre côté, le SSRC ne veut pas fermer la porte à toute demande visant à instrumentaliser les sciences sociales dans le champ de la gestion des politiques publiques. Les représentants de la communauté américaine des chercheurs en sciences sociales estiment probablement que le *National Goals Resarch Staff* du Président Nixon a des chances de se révéler à terme n'être que ce qu'il est, et non l'embryon d'une politique fédérale incrémentale et avisée d'utilisation et de dynamisation de la recherche en sciences sociales à des fins de rationalisation des affaires publiques. Les caciques académiques des sciences sociales américaines se demandent si, en faisant montre de trop de frilosité quant à la fabrication d'indicateurs sociaux utilisables par le politique, ils ne risquent pas tout

simplement de faire rater le coche de la légitimité sociale et institutionnelle[225] (et des financements qui en découlent) à eux-mêmes et à certains de leurs collègues qui pensent que la *policy research* peut être à la fois scientifique et gouvernementalement utile.
Aussi dans son rapport de 1969, le SSRC dénonce-t-il en termes mesurés mais limpides le culte élitiste de l'inutilité sociale célébré dans le monde académique qu'il représente : « *Many academic scientists value the prestige that their contributions to basic research and theory give them in the eyes of their peers more than whatever rewards might be obtained from clients who would find their work useful.* [Et qui plus est, cet ordre se reproduit] *It is no wonder, either, that their value systems are passed on their students. Thus, much of the applied works in disciplinary departments is done by those who for one reason or another do not compete for the highest prizes in their disciplines* » (chapter 4, p. 193). Ainsi que le commente Walter Williams[226], « *This is a euphemistic way of saying that the important social scientists who play for the highest stakes in the social science community - particularly peer prestige - do not dirty their hands much with that which is relevant to social policy-making* ».
Il importe également de noter qu'en 1969 le SSRC et le monde académique américain croient pouvoir répondre à la « demande sociale et institutionnelle » en proposant, toujours dans le rapport cité plus haut, que le gouvernement finance la mise en place de « *Graduate schools of applied behavioral science* » dans les grandes universités américaines (Berkeley, Harvard, Stanford, Michigan, etc.). Mais la *National Science Foundation* (la « fondation des fondations ») surenchérit immédiatement sur cette timide offre de service du SSRC, en suggérant au gouvernement de financer l'établissement de « *Social policy research institutes* » indépendants des universités[227]. Ce n'est qu'en 1972 qu'un compromis sera finalement trouvé entre les projets concurrents de la NSF et du SSRC. Sept grandes universités américaines (plus le *Rand Institute*) acceptent que la *Ford Foundation* se charge financièrement et administrativement de constituer en leur sein des « *Graduate schools of Public Policy* »[228] principalement destinées à de « *young people aimed at public service* » et dans lesquelles la *program evaluation* et la *policy analysis* seront enseignées dans leurs dimensions tant sociologiques qu'économiques.

g. L'évaluation : la fin des grands systèmes d'expertise

Nous pouvons désormais dresser le bilan de notre périple américain. Le mouvement social des indicateurs sociaux - pour reprendre l'expression de O. D. Duncan - a commencé au début des années 1960, avec le projet de favoriser la mise en place d'un système de comptabilité sociale analogue au système de comptabilité économique qui s'était peu à peu construit à partir de la fin de la seconde guerre mondiale. Le contexte de la « *war on poverty* » déclarée par les administrations Kennedy et Johnson a indiscutablement permis la

---

[225] Sur les questions de légitimité dans le domaine des sciences sociales, on pourra se référer avec profit à Karady (V.), « Stratégie et modes de faire-valoir de la sociologie chez les durkheimiens », *Revue Française de Sociologie*, vol. XX, 1979, pp. 49-82.

[226] Williams (W.), 1971, *Social policy research and analysis*, Elsevier Publishing Company, New York (N.Y.). En 1972, W. Williams éditera avec Peter H. Rossi un livre fondateur de l'évaluation des politiques publiques : *Evaluating social programs. Theory, practice and politics*, Seminar Press, New York (N.Y.), livre auquel contribuera James S. Coleman, auteur en 1965 de la première grande évaluation de la politique américaine d'éducation abordée plus haut dans le texte.

[227] La défiance de la NSF vis-à-vis de l'Université tient à ce que les décideurs de la NSF pensent que si les universités prenaient le contrôle de ces instituts, elles y placeraient leurs plus mauvais éléments, compromettant ainsi l'avenir de ces instituts.

[228] Par exemple, c'est dans l'une de ces nouvelles écoles, à l'Université de Berkeley, que Jean-Claude Thoenig passera une année (1974) à prendre "goût" à l'analyse des politiques publiques sous le magistère d'Aaron Wildavsky. Jean Leca y a fait également un passage de quelques semaines en 1972.

mise à l'agenda public de la question de la fabrication de statistiques sociales utiles à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation *ex post* des programmes sociaux. Malgré ce contexte favorable, différents obstacles mêlant aspects méthodologiques et aspects institutionnels entravent le processus d'institutionnalisation de comptes sociaux utiles au niveau fédéral. Tout d'abord la promulgation du PPBS dans l'ensemble de l'administration fédérale coupe, pendant un temps, l'herbe sous les pieds de ceux qui plaident pour l'édification d'une comptabilité sociale synthétisable en un petit nombre d'indicateurs sociaux. A la faveur de l'insatisfaction croissante du Congrès à l'endroit du PPBS, MM. Bauer, Bell, Gross, etc., reviennent à la charge en dispensant la bonne parole de la science macro-sociologique dans des instances officielles stratégiques. Le sénateur Walter Mondale et le Congrès se montrent également intéressés, et proposent une loi stipulant l'institutionnalisation d'une comptabilité sociale à l'image de la comptabilité économique déjà existante, intégrant le principe de l'évaluation systématique des programmes sociaux dans la liste des missions des comptables sociaux fédéraux (projet de *Council of Social Advisors*).

En 1967, le « mouvement social » des indicateurs sociaux est donc presque arrivé à ses fins. Pourtant, si proche du but, il se heurte à une levée de boucliers de la part du *Department of Health, Education and Welfare*. Ce ministère social recrute ainsi des « chercheurs-mercenaires », à la tête desquels est placé Mancur Olson, et leur demande de proposer une forme d'institutionnalisation de comptes sociaux qui donne satisfaction au Congrès sans pour autant permettre à celui-ci de mettre le DHEW sur sa sellette évaluative. Au terme de près de deux ans de travail (et probablement de tractations tous azimuts), le groupe de Mancur Olson publie son rapport « *Toward a social report* » au tout début de l'année 1969.

Ce document, malgré sa publication juste avant la prestation de serment de Richard Nixon, et en dépit du volontarisme qui s'en dégage, trouve peu de défenseurs. Entre 1967 et 1969, le PPBS est progressivement tombé en disgrâce politico-institutionnelle, entraînant dans sa chute toute idée de système scientifico-administratif indiquant aux gouvernants ce qu'est une bonne ou une mauvaise action publique. En outre, durant la même période, le « mouvement social » des indicateurs sociaux a vu émerger en son sein une sorte de dissidence formée de chercheurs qui considèrent que, d'un point de vue éthique, il faut prendre garde à ne pas se laisser prendre dans un double processus de dé-scientifisation et de politisation incontrôlées des statistiques sociales agrégées sous forme d'indicateurs sociaux.[229]

Au tournant des années 1960/70, le mouvement des indicateurs sociaux a déjà perdu beaucoup de sa capacité de mobilisation. La création d'un petit *National Goals Research Staff* auprès du Président indique certes que les sciences sociales non économiques sont désormais admises comme pertinentes et utiles dans les cercles du Pouvoir mais que, contrairement à la science économique, elles ont peu de chances d'être administrativement appareillées.

En fait, à la différence de l'administration Johnson, l'administration Nixon a plutôt essayé de s'appuyer sur les services statistiques - à la culture clairement économiste - de l'administration fédérale pour construire un système de comptes sociaux, plutôt que de laisser des sociologues hors administration se charger d'en élaborer le projet. Sur la période « Johnson », Margo J. Anderson écrit : « *When Stuart Rice retired in 1954, Raymond Bowman replaced him as assistant director for statistical standards in the Bureau of*

---

[229] Daniel Bell a rejoint cette dissidence assez précocement. Il a contribué au pamphlet scientifique que constitue "*Indicators of social change*" (1968) et a signé dans *The Public Interest*, un article ("The idea of a social repport", *TPI*, Spring 1969, n°15, pp. 72-84) dans lequel il exprime un avis plus que circonspect vis-à-vis du rapport "*Toward a social report*". Celui-ci consacre selon lui l'attitude défensive du DHEW par rapport aux conséquences sociétales de son action.

Budget[230]. *Bowman, who served until 1969, « advanced the idea of using the national economic accounts as a guiding principle for the integration and coordination of economic statistics. » Social Statistics - and population statistics -* *were not considered problematic*.[231] [...] *In the 1960's, government and private statisticians* [entendre sociologues quantitativistes n'appartenant pas à la fonction publique fédérale] *began to work on the development of « social indicators » to parallel the highly successful « economic indicators » derived from the National Income and Products Accounts and related prices. »*[232]

Dans le livre de Joseph W. Duncan et William C. Shelton, *Revolution in United States government statistics, 1926-1976*[233], on apprend qu'en août 1970, c'est-à-dire un mois après la sortie du rapport du *National Goals Resarch Staff*, le Président Nixon a constitué une commission interministérielle chargée de faire le point sur l'état des statistiques fédérales. L'une des questions posées à cette commission est formulée ainsi : « *What are the present and future requirements for quantitative information about our society ?* « (p. 172). Finalement, ce n'est qu'en janvier 1974 que la *Statistical Policy Division* de l'*Office of Statistical Standards* publie un rapport intitulé « *Social indicators 1973* » qui, de l'avis même d'un de ses auteurs, n'est qu'une modeste contribution à la réalisation d'un système de comptes sociaux (p. 207).

Les sciences sociales non-économiques américaines ne sont donc pas parvenues à disposer d'un système-enclave au sein de l'administration fédérale à la faveur du mouvement des indicateurs sociaux. Néanmoins, celui-ci a fait prendre en considération au plus haut niveau de gouvernement l'existence, d'une part, de lacunes dans le dispositif de rationalisation économiste de l'action publique fédérale et, d'autre part, de la pertinence des problématiques sociologiques. Grâce au « tapage » de la controverse scientifico-gouvernementale à propos des indicateurs sociaux, la *program evaluation* - dont le principe a été institutionnalisé dans la foulée du lancement du PPBS, c'est-à-dire comme appartenant presque exclusivement au domaine réservé des économistes - a évolué très sensiblement. La notion d'efficacité sociale *ex post* des programmes publics s'est imposée à égalité aux côtés de la notion d'efficience économico-budgétaire pratiquée par les chargés d'études PPBS dans une perspective tout de même largement axée sur l'*ex ante*[234].

Une dernière remarque avant de quitter l'Amérique. En supplément de l'entreprenant courant de promotion d'un système de comptes et d'indicateurs sociaux, toute une lignée de chercheurs « empiristes » travaillant sur le concept de décision rationnelle a également eu sa part dans l'institutionnalisation de l'évaluation de programme en tant que lieu de rencontre fructueux entre chercheurs en sciences sociales et décideurs publics (fonctionnaires ou hommes politiques). Cette lignée, à la composition multidisciplinaire, qui va d'Herbert

---

230 L'*Office of statistical Standards* du *Bureau of Budget* est l'instance coordinatrice des pôles fédéraux de production statistique dont le *Bureau of Census* est le plus important.

231 Souligné par nous ; peut-être peut-on oser une analogie entre Raymond Bowman et Claude Gruson d'un strict point de vue professionnel. Par ailleurs, il importe de noter que le prédécesseur de Bowman à l'*Office of Statistical Standards*, Stuart Rice, semblait quant à lui davantage intéressé par les statistiques sociales. On en veut pour indice l'article à l'époque très remarqué qu'il a écrit en juin 1967 dans la *Public Administration Review* : "Social accounting and statistics for the Great Society".

232 Anderson, (M.J.), 1988, *The American census : a social history*, Yale University Press, New Haven and London, p. 220.

233 Duncan (J.W.), Shelton (W.C.), *Revolution in United States government statistics, 1926-1976*, Government Printing Office, Washington D.C, October 1978.

234 C'est cet équilibrage économie/sociologie qui, couplé avec le lancement en 1968 de l'évaluation expérimentale du « *New Jersey négative income tax* » (sur quatre ans), fera croire à D.T. Campbell que 'son heure est arrivée' ; en automne 1970, au congrès de l'Association américaine de psychologie, il lance son projet d'« experimenting society » (« society »au sens de la « société américaine »).

Simon à Aaron Wildavsky, en passant par Charles Lindblom[235], a peu à peu gagné en audience et en légitimité dans les milieux décisionnels, mais surtout dans la communauté scientifique[236]. Elle a en effet convaincu un nombre croissant de chercheurs du paradoxe suivant : le formalisme scientifique et la posture neutraliste de leurs travaux empêchent ceux-ci de s'incorporer dans les processus réels de décision et donc d'en influencer le cours 'normalement irrationnel'. Bref, il n'y a pas nécessairment coïncidence entre l'être rationnel et l'être rationalisateur. L'expérience montre même que dans certains cas l'être rationnel empêche la rationalisation l'action publique[237].

C'est en partie parce que cette idée a fait son chemin que l'idée que les sciences sociales doivent s'organiser en blocs administratifs - le PPBS et la micro-économie en est le cas d'espèce le plus abouti - pour influencer l'autre bloc, celui irrationnel de la politique, a peu à peu perdu de son attrait. Par ailleurs, d'autre voies d'interaction entre le scientifique et le politique ont été imaginées et institutionnalisées. La formation dans des « *Graduate Schools of Public Policy* » de futurs fonctionnaires ne « refoulant » pas le politique tel qu'il est a représenté une de ces nouvelles voies. La passation de contrats d'évaluation de programme, selon un protocole négocié 'de gré à gré' à l'occasion de chaque programme, et non selon une procédure globale comme c'était le cas pour le PPBS, en a constitué une autre[238].

4. Le débat français sur les indicateurs sociaux et son ouverture sur l'évaluation des politiques publiques

Dans les pages précédentes, nous avons articulé notre récit de voyage à l'intérieur du complexe évaluatif américain autour du processus de mise à l'agenda public du projet d'institutionnalisation d'une comptabilité sociale agrégeable sous la forme d'indicateurs sociaux. La focalisation sur ce processus résulte du fait que c'est en analysant et en suivant pas à pas l'avancement de ce projet aux Etats-Unis que l'importateur Bernard Cazes proposera la mise en place en France d'un dispositif national d'évaluation des politiques publiques.

Si rapide que soit l'histoire du mouvement social des indicateurs sociaux aux Etats-Unis que nous venons de retracer, elle montre la complexité des recompositions administratives,

---

235 Lindblom (Ch.E.), "The science of 'muddling through'", *Public Administration Review*, Spring 1959, 19 (2), pp. 79-88. Cet article fonde la notion d'incrémentalisme en politique publique, approche qui fut considérée par beaucoup comme "conservatrice" puisqu'elle tend à montrer que plus on essaye de changer le monde, moins on y parvient. Voir aussi « *The intelligence of democracy : decision making through mutual adjustment* », Free Press, New York (N.Y.), 1965, livre qui, par son optimisme politique (au sens voltairien du terme) et son anti-béhavorisme systémique en avait choqué plus d'un, positivement ou négativement, dans le contexte d'euphorie rationaliste de l'époque.

236 Il ne s'agit d'une lignée intellectuelle et non d'un groupe de chercheurs organisés en tant que tel.

237 L'évaluation pluraliste des politiques publiques (Monnier (E.), 1992, op. cité) ou '*stakeholder evaluation*' (Patton (M.Q.), 1978, *Utilization focused evaluation*, Sage Publications, London) constitue une méthodologie d'évaluation qui prend cette hypothèse néo-rationaliste comme postulat fondateur. L'examen des bibliographies des différents ouvrages américains sur l'évaluation de politique laisse à penser que ce courant méthodologique prend sa source d'inspiration première dans le livre 'libertaire', néo-pluraliste et anti-égalitariste de Braybrooke (D.), Lindblom (Ch.E.), 1962, *A strategy of decision. Policy evaluation as a social process*, The Free Press, New York. Dans la préface de cet ouvrage, MM. Braybrooke et Lindblom remercient leurs collègues et néanmoins amis John Rawls et Aaron Wildavsky pour leurs stimulants conseils et critiques.

238 Le mode d'évaluation pluraliste - ou, en termes génériques, "*stakeholder evaluation*" - peut être considéré le paroxisme de cette imbrication délibérée du politique et du scientifique, Cf. Patton (M.Q.), et al., "In search of impact : an analysis of the utilization of federal health evaluation research", in Weiss (C.H.), *Using social research in public policy-making*, Lexington Books, Lexington (Mass.), 1977, pp. 141-63.

politiques et académiques auxquelles ce mouvement participe à la fois en tant qu'enjeu spécifique et révélateur d'enjeux connexes.
Sans prendre la mesure de cette complexité, la tentation aurait été grande d'approcher le processus d'importation transatlantique relative aux indicateurs sociaux comme un simple transfert de méthodologie. Or ce n'est pas une méthodologie qui va traverser l'Atlantique pour gagner la France dans la seconde moitié des années 1960 ; c'est tout un *débat* méthodologique, avec ses tenants et ses aboutissants institutionnels et politiques. Ainsi, on n'importe pas seulement en France l'idée de copier la comptabilité nationale dans le domaine du « social » et d'élaborer des agrégats appelés « indicateurs sociaux » ; on importe également l'idée que cette piste pourrait être impraticable voire douteuse du point de vue d'une certaine éthique scientifique.
Nous traitons ici des conditions sociales, politiques et institutionnelles dans lesquelles une controverse française sur les indicateurs sociaux va s'organiser et être alimentée par l'activité d'importation intellectuelle déployée par Bernard Cazes. On va voir pourquoi le réseau socio-technologique qui va naître - réseau que l'on peut envisager comme le substrat social de cette controverse - ne parvient pas à passer du stade d'*issue network* à celui davantage intégré et cohérent de *policy community*[239], et ce précisément du fait des conditions sociales, politiques et institutionnelles qui contraignent et/ou facilitent son développement. Au bout du compte, au début des années 1970, deux projets indépendants de développement de l'évaluation vont émerger de l'*issue network* constitué, l'un faisant la part belle au Commissariat Général du Plan, l'autre reposant exclusivement sur l'appareil statistique de l'INSEE. Le contenu des pages qui suivent vise à expliquer les raisons de la non-intersection de ces deux projets, non-intersection qui obère précisément toute chance d'intégration de l'*issue network* en *policy community*. Va être également analysée l'absence de soutien reçu par Bernard Cazes dans son projet 'américanisant' de la part des chercheurs français en sciences sociales les plus américanophiles.

a. Les contraintes et les opportunités liées à l'importation en France de la controverse américaine sur les indicateurs sociaux

Le statut et l'activité officielle d'importateur de Bernard Cazes reposent non seulement sur des compétences intellectuelles personnelles (connaissance des dispositifs de planification des pays capitalistes et des pays de l'Est, connaissance de l'anglais, etc.) mais également sur des compétence sociales. Ainsi, c'est principalement en raison de l'estime que Bertrand de Jouvenel porte à Bernard Cazes que celui-ci peut disposer de la plate-forme de « stockage et de distribution » intellectuels que constitue la revue « Analyse et Prévision » du réseau « Futuribles ». De même, les excellentes relations personnelles qu'entretient Bertrand de Jouvenel avec Jacques Delors[240] expliquent l'investissement de ce dernier dans le thème des indicateurs sociaux. Par investissement on entend d'abord que Jacques Delors se soumet à la lecture des notes d'actualité internationale diffusées par Bernard Cazes au sein du Commissariat Général du Plan, ainsi qu'à la lecture des textes américains sur les indicateurs sociaux traduits par Bernard Cazes et parus dans « Analyse et Prévision » à partir de février 1967.
Ce n'est pas le moindre des paradoxes de constater que tous les chargés de mission du CGP de l'époque que nous avons interrogés considèrent Bernard Cazes, au pire, comme un « *atlantiste doublé d'un doux rêveur détaché des dures réalités pratiques de la planification* », et au mieux, comme « *quelqu'un d'éclairé mais sans pouvoir réel dans*

---

[239] Rhodes (R.), Marsh (D.), 1992, *Policy networks in British governement*, Oxford University Press, Oxford (England).

[240] Entretien avec Jacques Delors et entretien avec B. Cazes. Voir aussi les éléments autobiographiques relatifs aux années 1960 dans le livre Delors (J.), 1994, *L'unité d'un homme*, Editions Odile Jacob, Paris.

l'institution ». Rappelons en effet que, dans les années 1960, Bernard Cazes s'était précisément spécialisé dans l'importation du pragmatisme américain, avec l'ambition de rendre les planificateurs français plus conscients et maîtres des conséquences pratiques de leur travail. Malgré sa position marginale dans le réseau socio-technologique des indicateurs sociaux, Bernard Cazes est tout de même à l'origine de ce réseau, et va « l'ensemencer » en permanence avec quelques idées pragmatiques américaines, dont celle d'évaluation des politiques publiques. Bien entendu, le semis d'idée et la culture de de ces mêmes idées au sein d'un réseau ne peuvent être confondus. Les pages qui suivent distinguent ces deux types d'action.

Pourquoi Bernard Cazes s'attache-t-il à importer la controverse américaine portant sur les indicateurs sociaux ? Le caractère délibéré de ce choix est non seulement attesté par le grand nombre des textes traduits ou écrits par lui de 1967 à 1973, mais également par la diligence (quelques mois seulement) avec laquelle il traduit les textes américains portant sur le sujet des indicateurs sociaux. Un échange de lettres entre Bernard Cazes et Mancur Olson à propos de la traduction du texte « Rapport social, indicateurs sociaux et comptes sociaux » montre bien le degré d'investissement du jeune chargé de mission du Commissariat Général du Plan dans ce domaine. Le 12/09/1968, Bernard Cazes envoie à Mancur Olson quatre feuillets comportant une trentaine de demandes de précisions sur son texte ; un mois après, la collaboratrice de Mancur Olson, Mrs. P.H. Kacser, répond en quelques lignes à Bernard Cazes, dans un français approximatif. Tout en le remerciant de sa « *lettre soigneuse* », elle lui tient ce langage : « *je suis d'accorde qu'il y a un peu de confusion avec nos indicateurs sociaux* [...] *qu'ils semblent être plus synthétiques qu'est raisonnable* [...] *Avec un grand degré de consensus on pouvait employer les indicateurs sociaux pour déterminer les priorité et les moyens entre plusieurs programmes* [sous-entendu, le caractère parfois confus du texte de Mancur Olson est délibéré, il vise à ne pas empêcher l'instauration d'un consensus politico-administratif sur le thème des indicateurs sociaux] [Néanmoins, en fin de lettre, l'assistante de Mancur Olson précise que si une seule chose doit être claire dans la traduction du texte cela doit être la critique du réductionnisme économiste du PPBS :] *Nous sommes tout a fait d'accorde qu'il y a un vrai problème si on ignore ce qui est à faire politiquement, et si on ne pense que des choses économiques. Nous croyons qu'au futur le PPBS s'entendra vers l'inclusion de matières politiques.* ». Se sentant probablement coupable d'avoir été quelque peu cavalier avec le très consciencieux Bernard Cazes, Mancur Olson lui écrit un petit mot d'excuses, le 22 novembre 1968 : « *Dear Mr. Cazes, I am pleased and honored that you have translated* [...] *I am embarrased that the paper was rather rough, and that the urgent deadline on our social report has kept me from improving it.* ».

Si le fort intérêt que porte Bernard Cazes aux indicateurs sociaux est incontestable, comment l'expliquer ? Et surtout comment expliquer qu'il ne se soit pas davantage investi dans l'importation du PPBS, plutôt que dans celle des indicateurs sociaux ? Après tout, Bernard Cazes est davantage un spécialiste de la planification économique que de la planification sociale et, qui plus est, il a vécu sa première expérience américaine au sein de la Rand Corporation, antre intellectuelle du PPBS. Pour répondre à ces questions, il faut se replonger dans l'étude de la configuration politico-administrative de la planification française au cours de la seconde moitié des années 1960.

Le processus d'institutionnalisation du PPBS dans l'administration fédérale américaine toute entière se met en branle durant l'année 1965. Bernard Cazes, informé en temps réel et fasciné par l'ampleur et le caractère novateur de la chose (« *a tremendous administrative breakthrough* »), a effectivement l'idée de convaincre le commissaire au Plan, Pierre Massé, ainsi que le chef du service du financement du CGP, Gilles Brac de la Perrière, de s'engager dans l'imitation du PPBS américain.

Pierre Massé, en sus de son incontestable légitimité de chef de la planification, est à l'époque considéré comme l'un des meilleurs théoriciens et praticiens mondiaux du calcul économique appliqué aux projets d'investissement public, compétence technique centrale mise en oeuvre par le PPBS. Bernard Cazes mise donc sur le fait que Pierre Massé a les moyens intellectuels de poursuivre la stratégie de renouvellement amorcée, en complétant l'attirail technologique de la planification par une procédure d'étude micro-économique de type PPBS ; seules lui manquent peut-être la volonté ou la conscience stratégique de l'aubaine que représente l'exemple américain. Aucun chantier d'innovation dans ce domaine ne sera néanmoins mis en place. Atteint d'une certaine lassitude[241], Pierre Massé prépare son départ du Commissariat Général du Plan (effectif au mois de décembre 1965) et son retour plus ou moins honorifique à la tête du conseil d'administration d'EDF, l'entreprise de sa vie. Il est également probable que Pierre Massé, pour avoir fondé sur le calcul économique ses arguments dans les négociations avec le CGP et la direction du Budget lorsqu'il était responsable de l'équipement d'EDF, a la sagesse réaliste de considérer comme non-intégrable et non-contrôlable un dispositif national d'études micro-économiques officiellement centralisé[242].

Ainsi, faute de pouvoir vendre le PPBS « tel quel » au seul acheteur potentiel du Commissariat Général du Plan (Pierre Massé), Bernard Cazes est obligé de réviser dès la fin de l'années 1965 sa stratégie d'investissement dans l'importation du PPBS. Son objectif n'est plus de proposer une transposition institutionnelle en bloc du PPBS dans l'espace bureaucratique français, mais, plus modestement, de concourir à la propagation d'une certaine conception de l'Etat, incorporée dans le PPBS, la conception d'un Etat producteur de politiques publiques justifiables ou falsifiables *ex post* en fonction de l'expérience[243].

On a vu plus haut (chapitre 1) comment, dans les années 1950, François Bloch-Lainé, à la tête de la Caisse des Dépôts et Consignations, avait concrétisé le modèle d'un Etat organisé en actions publiques indépendantes les unes des autres ; il s'agissait là d'une première séparation objectivée entre, d'une part, l'en-soi de l'administration publique (l'Etat garant de l'ordre public), et d'autre part, le pour-soi moderne de l'administration publique (les politiques publiques et les modifications « progressistes » et progressives qu'elles impriment sur l'ordre public). Selon F. Bloch-Lainé lui-même, ce modèle lui aurait été inspiré par l'expérience administrative américaine : « *Les américains pratiquent beaucoup plus naturellement ces 'autorités' chargées d'accomplir, avec les moyens appropriés, de grandes tâches à l'objet précis et limitées dans le temps. Les administrations investies de fonctions permanentes et générales n'en prennent pas ombrage. Chacun de son côté joue le jeu convenu. Et ce qui doit être temporaire l'est effectivement. Mon désir était de donner le grand coup d'envoi à la construction de logements populaires ; puis de faciliter le*

---

[241] En 1965, Pierre Massé est âgé de 67 ans.

[242] Et ce d'autant plus que la création par le gouvernement en juillet 1965 d'un comité interministériel "chargé de suivre l'exécution du Vème Plan dans le domaine des entreprises publiques a révélé l'obsolescence et l'inefficacité économique d'un exercice trop rapproché de la tutelle de la Puissance Publique sur les entreprises publiques. Sur ce point se référer au rapport "Nora" (Simon Nora) sur les entreprises publiques d'avril 1967. La lecture politique de la fabrication de ce rapport est que Georges Pompidou est obligé de tempérer l'étatisme centralisateur gaulliste s'il souhaite ne pas s'aliéner des larges segments de l'élite administrative française au profit du néo-mendésisme décentralisateur (deferrien le temps de la campagne électorale présidentielle de 1965) incarné notamment par certains membres éminents du Club Jean-Moulin tels que Simon Nora, Jacques Delors, Jean Saint-Geours (directeur de la direction de la Prévision), François Bloch-Lainé, etc. C'est d'ailleurs pour cette raison que lors du lancement de la Rationalisation des Choix Budgétaires en 1968, Michel Debré, ministre des Finances initiateur officiel de la RCB, prend un soin extrême à souligner que ce qui distingue la RCB du PPBS est l'abandon du principe de l'autoritarisme centralisé qui caractérise l'ancêtre américain de la RCB.

[243] A cette époque, aux Etats-Unis, la norme épistémologique dominante permettant de séparer le scientifique du non-scientifique est celle, positiviste, édictée par Karl Popper : la falsifiabilité au cours de mises à l'épreuve empiriques.

démarrage des opérations d'aménagement rural inscrites au Plan ; puis de [etc.] *Mon projet était de seconder, plus que de conduire ; et il ne tendait pas à institutionnaliser, à perpétuer toutes ces interventions*[244] ».

Bernard Cazes se propose d'importer l'idée de rationalisation de ce modèle d'Etat organisé en politiques publiques, sophistication contenue dans le PPBS : « *Un trait important de ces politiques, à la fois évident et parfois perdu de vue, est qu'elles ne sont pas éternelles. Comme toutes choses, elles ont un* <u>*cycle de vie*</u> *où l'on peut distinguer trois phases : l'introduction, l'accélération/ralentissement, et les changements par adoption d'une nouvelle politique. Chacune de ces phases est liée à des considérations spécifiques, en ce sens que l'introduction d'une politique nouvelle tient à l'émergence de nouveaux problèmes, l'accélération ou le ralentissement à une modification des équilibres macro-économiques ou des paramètres particuliers d'une politique ; quant au changement, il peut provenir soit d'une* <u>*évaluation*</u> *faite de la politique en cours, soit d'une* <u>*transformation des buts*</u> *de la politique considérée* ».

B. Cazes tient ce propos - stipulant entre autres choses l'application du principe popperien de la falsifiabilité aux politiques publiques - au cours d'un des premiers stages interministériels RCB organisé en juillet 1969 à l'intention de futurs chargés d'études RCB de différents ministères dits « dépensiers »[245]. Plusieurs témoignages recueillis par nous près de trente ans après concordent pour affirmer qu'un tel discours provoque un émoi certain dans l'assistance, tant chez les stagiaires que chez les organisateurs-animateurs attitrés du stage, qui appartiennent soit à la direction de la Prévision soit à celle du Budget du ministère des Finances. De façon bien compréhensible, les stagiaires n'envisagent pas favorablement la perspective de servir éventuellement 'd'experts-terminator' à l'encontre des actions publiques de leurs administrations respectives. Quant aux organisateurs-animateurs, ils reprochent à Bernard Cazes de donner de la RCB une image trop dangereuse, ce qui peut avoir comme conséquence de ralentir ou de fragiliser son inscription dans le fonctionnement routinier des administrations sectorielles.

Gardons en mémoire cet évènement en apparence anodin, car il est lourd de significations qu'il nous faudra analyser dans le détail. On voit en effet que le principe de l'évaluation des politiques publiques fait peur. Mais fait-il peur intrinsèquement, ou fait-il peur parce qu'il a été insidieusement inscrit dans la procédure des études RCB par les concepteurs de la RCB ? Ou encore, fait-il peur parce que la procédure d'étude RCB toute entière effraie ? La vie administrative du principe de l'évaluation s'apparente-t-elle à celle d'un tabou que l'on brise de temps en temps au cours d'un simulacre rituel de modernisation de l'Etat ? Ou certaines administrations, sans crainte car non impliquées directement dans les politiques publiques menées (le Commissariat Général du Plan, la Cour des Comptes, l'INSEE), peuvent-elles envisager de mettre en oeuvre des formes rassurantes d'évaluation ? Autant de questions auxquelles nous souhaitons apporter des éléments de réponses empiriques.

---

[244] Bloch-Lainé (F.), *Profession : fonctionnaire*, op. cité, pp. 130-131. En faisant certainement référence à la tradition administrative fédérale américaine allant de la *Tenessee Valley Authority* (créée en 1933 dans le cadre du *New Deal*) au *Port Authority of New York and New Jersey* en passant par la NASA, le directeur de la CDC idéalise ou caricature - sans doute à dessein - la gestion institutionnellement flexible et donc très dynamique des affaires publiques américaines. Par exemple, dans son ouvrage "*T.V.A. and the grass roots*" (Berkeley, University of California Press, 1949), Philip Selznick a montré que le style "missionnaire-commando" de la TVA allait de pair avec la facilité certaine avec laquelle les pouvoirs locaux du Tenessee en avaient changé radicalement la mission originellement conçue et fixée par le pouvoir fédéral. Par ailleurs, l'expérience a montré que, malgré leur indéniable flexibilité budgétaire et en personnel, les "autorités" américaines instituées pour remplir une mission éphémère ne sont guère plus éphémères que des administrations de gestion classiques (en fait elles se transforment la plupart du temps en administrations de gestion classiques).

[245] On trouve la retranscription de l'exposé RCB de Bernard Cazes dans la revue *Analyse et Prévision*, X, juillet-août 1970, pp. 427-431 sous le titre "Les rapports entre Rationalisation des Choix Budgétaires et planification nationale".

Précisément, revenons à notre récit descriptif et analytique du processus d'importation technologique dans lequel Bernard Cazes s'est engagé dans la seconde moitié des années 1960.

Dès la fin de l'année 1965, l'entreprenant chargé de mission du CGP abandonne progressivement l'objectif d'une imitation du PPBS au profit d'une démarche d'importation-propagation des principes généraux qui en constituent l'armature conceptuelle. Ce glissement stratégique est, pour parler vite, provoqué par le départ de Pierre Massé, mais force est de constater que Bernard Cazes y est également contraint en raison du désintérêt total du successeur de Pierre Massé, François-Xavier Ortoli, à l'égard de toute idée de rénovation technologique de la planification. De l'avis unanime de toutes les personnes interrogées, ce dernier met à profit le peu de temps qu'il passe à la tête du Commissariat Général du Plan pour transformer autant que faire se peut cette administration en bureau d'études au service du Premier Ministre Georges Pompidou.

Plusieurs raisons poussent en effet Georges Pompidou à compter ses troupes et même à tenter d'en augmenter le nombre. Premièrment, en 1965, le ministère des Finances s'est lui-même doté d'un important bureau d'études (400 personnes), la direction de la Prévision ; deuxièmement, en janvier 1966 est créé un grand ministère de l'Equipement, lui-aussi doté de deux services d'études bien étoffés en personnel, le Service technique central de l'aménagement et de l'urbanisme (STCAU) et le Service des affaires économiques et internationales (SAEI) ; troisièmemnt, enfin, en janvier 1966, les trois ministères du Travail, de la Santé Publique et de la Population fusionnent en un grand ministère des Affaires sociales, etc.A cette époque, la macro-sectorialisation de l'administration équivaut à une polycentralisation du niveau administratif central. Elle déloge le Commissariat Général du Plan de sa situation de carrefour interministériel où l'on fabrique un Plan conçu pour être exécuté, pour une autre de carrefour interministériel où s'ajustent au fil de l'eau les « Plans » de toutes les administrations ministérielles.

C'est au terme de cette évolution, de courte durée mais dont on peut dire aujourd'hui qu'elle signale le début de l'agonie irrémédiable du Plan[246], que Robert Montjoie, Inspecteur des Finances, remplace François-Xavier Ortoli. Grâce au réseau d'amis américains qu'il a tissé, notamment à la Rand Corporation et au Brooking Institute, Bernard Cazes a été informé instantanément des missions que les hommes d'études de la direction de la Prévision, du ministère de l'Equipement et du ministère de la Défense ont effectuées aux Etats-Unis dès l'été 1966 afin d'importer le PPBS sous une forme qui est en cours de définition. Le tout est financé par une direction du Budget dont le directeur et quelques rares collaborateurs se sentent en veine de rationalisme[247]. Le Commissariat Général du Plan, tenu à l'écart de l'affaire, ne s'en est pas offusqué. Parce qu'ils éprouvent un profond mépris pour les méthodes micro-économiques du PPBS, la quasi-totalité des planificateurs macro-économiques du CGP, de la DP et de l'INSEE ont considéré comme inoffensifs le petit nombre de leurs collègues qui, à la DP et dans certains ministères 'en pointe', en assuraient la promotion institutionnelle.

Au CGP, Bernard Cazes est à peu près le seul chargé de mission qui prend au sérieux le courant des micro-économistes modernistes des Finances, de l'Equipement et de la Défense. Le commis voyageur et importateur du CGP est partagé. D'un côté, les principes globaux sur lesquels repose conceptuellement le PPBS lui plaisent énormément : expliciter les objectifs de chaque action publique, mesurer et mettre en cohérence l'allocation des moyens budgétaires, administratifs et réglementaires propres à réaliser ses objectifs, formuler des hypothèses sur le type et l'ampleur des effets escomptés, mettre en place des instruments de

---

[246] Entretien avec Jacques Delors.

[247] Ce fait pour le moins incroyable sera analysé dans le détail dans le chapitre 4 consacré à la mise en place du dispositif de la Rationalisation des Choix Budgétaires.

mesure des effets permettant de tester ces hypothèses, construire un vaste système d'information rendant possible la hiérarchisation et la coordination des actions publiques les unes par rapport aux autres, voilà toute une palette de démarches pouvant faire souffler un vent salvateur dans un débat public français qui n'en finit pas, selon Bernard Cazes, d'être surdéterminé par des considérations idéologiques sans véritables références empiriques.

D'un autre côté, parce qu'il suit le développement du PPBS aux Etats-Unis, Bernard Cazes a une connaissance relativement précise des critiques 'légitimistes' qui lui sont adressées. En substance, les machinistes du PPBS, en petit nombre, sont accusés de confisquer la décision publique au détriment de la démocratie représentative incarnée par le Congrès des Etats-Unis. Or, les institutionnalisateurs du PPBS en France importent précisément son plus important défaut de fabrication, quand bien même ils le corrigent légèrement en concevant en apparence le dispositif RCB comme polycentrique et laissant chaque administration sectorielle libre de se rationaliser. Ce principe de fonctionnement pseudo-démocratique de la RCB ne saurait avantageusement remplacer l'avancée démocratique de la planification telle que la concevait Pierre Massé. En outre, d'un strict point de vue technique, les institutionnalisateurs français du PPBS sont certes nantis de très hautes compétences en calcul économique, mais on ne peut en dire autant quant à l'autre volet technologique principal du PPBS, à savoir « l'analyse de système ». Pour Bernard Cazes, il est à prévoir que, d'une part, la rationalisation de l'allocation des moyens budgétaires va constituer le gros de l'activité du PPBS français aux dépens d'un effort d'organisation rationnelle des moyens autres que budgétaires[248], et que, d'autre part, toute considération sur la pertinence sociale des objectifs et des effets réels des actions publiques rationalisées par les micro-économistes sera négligée par ces derniers.

En conséquence, au fur et à mesure que se précise à partir de 1966, en dehors du Commissariat Général du Plan, le projet de Rationalisation des Choix Budgétaires, Bernard Cazes se pose la question de savoir comment il pourrait s'immiscer dans ce projet en tant que protagoniste critique et constructif, alors qu'il n'en a absolument pas la légitimité. La solution tient précisément au fait que Bernard Cazes n'est pas tout à fait isolé. Il connaît bien Bertrand de Jouvenel qui connaît bien Jacques Delors. Or, Bertrand de Jouvenel entend se servir de Bernard Cazes pour orienter le débat sur la comptabilité sociale.

Au-delà de leurs divergences politiques, l'entente entre Jacques Delors et Bertrand de Jouvenel se fonde sur une mystique personnaliste qui leur est commune : pour eux, l'épanouissement de l'individu dans une société nationale n'est pas réductible au développement industriel de la nation et encore moins au mode de planification économiste du développement industriel. La vision partagée par ces deux hommes implique la mise sur pied d'une politique sociale[249] faisant en sorte que chaque Français puisse librement et concrètement lier son épanouissement personnel à l'évolution de la société française. Les performances économiques de celle-ci, pour importantes qu'elles soient, ne sauraient faire oublier qu'elles sont elles-mêmes conditionnées par l'adhésion et l'investissement personnels de chaque individu dans la fabrication permanente et progressiste de l'ordre social national.

Ses échanges intellectuels avec Daniel Bell, Raymond Bauer et Bertram Gross ont persuadé Bertrand de Jouvenel que la comptabilité économique doit être complétée par une comptabilité sociale. Au sujet de la nécessité d'une synthèse périodique de cette 'futurible' comptabilité sociale sous forme d'indicateurs sociaux, le fondateur du réseau Futuribles s'inscrit dans une logique de transposition de la situation américaine : il faut en débattre et

---

[248] Prévision validée par l'avènement de l'expression "Rationalisation des Choix Budgétaires".

[249] Bertrand de Jouvenel, libéral et anti-technocrate notoire, envisage davantage cette politique sociale sous la forme d'une *politique constitutive* que sous la forme d'une *politique redistributive* ; c'est plutôt l'inverse en ce qui concerne Jacques Delors. Nous empruntons cette typologie des politiques publiques à l'article de Lowi (Th.J.), "Four systems of policy, politics and choice", *Public Administration Review*, juillet-août 1972.

lancer en France une controverse impliquant le milieu des planificateurs nationaux, les chercheurs en sciences sociales, et quelques hommes politiques avisés. Le problème pour Bertrand de Jouvenel est que, s'il sent bien que cette controverse doit avoir Jacques Delors et le SAS du CGP comme épicentre et noeud central de propagation, Jacques Delors a des idées beaucoup plus arrêtées que lui sur l'instrumentalisation d'un système de comptabilité sociale.

Le chef du Service des affaires sociales du Commissariat Général du Plan a été recruté dans cet organisme interministériel en 1962, au moment où Pierre Massé voulait « vulgariser » le Plan en le synthétisant en quelques grands indicateurs économiques (le PNB, la balance commerciale, le taux d'investissement, l'épargne privée, etc.) caractérisant les grands choix d'orientation possibles de la politique économique nationale. Jacques Delors pense alors qu'il serait judicieux de procéder de même dans le domaine social et de produire un douzaine de grands indicateurs sociaux (mesure de la bonne santé physique et mentale, du « bien-habiter », du « bien-vieillir », du « bien-se-cultiver », du « bien-s'éduquer », etc.) sans se poser trop de questions sur la faisabilité et la manière de mobiliser des énergies scientifiques, administratives et politiques autour d'un tel projet. Bertrand de Jouvenel souhaite que cette comptabilité sociale participant de plain-pied à l'espace public ne reste pas à l'état de projet utopique dans la tête d'un Jacques Delors encore traumatisé à la fois par le départ de Pierre Massé et par l'échec de la politique des revenus.

Ainsi, une alliance objective se noue entre Bernard Cazes et Bertrand de Jouvenel. Le second enjoint au premier d'utiliser la revue *Analyse et Prévision* comme une tribune-tremplin[250] pour faire régulièrement état des débats engagés outre-Atlantique sur les statistiques sociales et leur instrumentalisation par et pour les *policy-makers*. En confiant la charge de cette transposition du débat américain à un chargé de mission motivé du Commissariat Général du Plan, Bertrand de Jouvenel espère (à juste titre) pouvoir « mettre la pression » sur Jacques Delors, afin que celui-ci engage officiellement la controverse. Bernard Cazes se saisit immédiatement de l'opportunité qui lui est offerte par Bertrand de Jouvenel. Comme nous l'avons établi en début de chapitre, le débat américain portant sur l'élaboration d'un Rapport social comporte une constante charge critique et constructive à l'égard de la mise en place du PPBS. Ainsi, en devenant un des pionniers officiels (car « publié ») de la question du « rapport social » en France, Bernard Cazes peut prendre part de manière indirecte au mouvement de la Rationalisation des Choix Budgétaires, en tant que représentant du Commissariat Général du Plan[251].

b. Un événement-clé : le séminaire « indicateurs sociaux » animé par Jacques Delors à l'Ecole Nationale d'Administration

Le *forcing* intellectuel du couple Cazes/de Jouvenel sur Jacques Delors va rapidement produire ses effets. Dans le dernier trimestre de 1967, le chef du SAS du CGP va répondre à

---

[250] En fait, Bernard Cazes choisira de diversifier les pôles de diffusion des produits intellectuels qu'il importe des Etats-Unis (*Sociologie du Travail*, *Chronique sociale de France*, *Economie et Humanisme*, le *Figaro*, etc.).

[251] Le succès d'une telle démarche est attesté par plusieurs faits. Comme on l'a vu, Bernard Cazes est invité à intervenir dans des stages de formation à la RCB sur les relations entre RCB et planification. Toutefois, étant donné la teneur libéralo-subversive de son discours, B. Cazes sera rapidement exclu des plans de formation à la RCB. Pour autant, les prêtres de la RCB prêteront toujours une attention certaine aux idées et critiques émises par Bernard Cazes. L'influence intellectuelle de Bernard Cazes dans ce milieu RCB se fera sentir à court terme (début des années 1970), dans la mesure où Bernard Cazes présente le projet d'élaboration d'indicateurs sociaux comme le seul projet RCB viable dans des administrations sociales réfractaires à l'application des techniques du calcul économique en leur sein. A plus long terme (tournant des années 1970-1980), on notera que les derniers chargés d'études RCB de la direction de la Prévision sont partis de la définition de l'évaluation des politiques publiques proposée par Bernard Cazes en 1974 (Cf. Cazes (B.), *L'analyse stratégique*, Commissariat Général du Plan, Paris, 1974, (document non publié)), pour formuler leur projet de développement de l'évaluation en remplacement de la RCB.

l'offre qui lui est faite d'enseigner à l'Ecole Nationale d'Administration pour animer pour une vingtaine d'étudiants un séminaire entièrement consacré à la question de l'élaboration d'indicateurs sociaux.

En été 1967, Pierre Racine, chef de la section sociale du Conseil d'Etat[252], prend l'initiative de demander à Jacques Delors d'animer un séminaire à l'Ecole Nationale d'Administration traitant des problèmes sociaux de la nation française. Michel Debré, le fondateur de l'ENA, grand partisan d'un Etat fort (gaulliste) géré par une haute fonction publique incarnant l'intérêt général, a fait part à Pierre Racine de son inquiétude vis-à-vis de la dérive excessivement parisianniste et bourgeoise du recrutement à l'ENA. L'idée d'un système éducatif reproduisant un ordre social inégalitaire et injuste, exposée dans « Les héritiers » (1964) de Bourdieu et Passeron, a donné à réfléchir. Qui plus est, au début du mois d'octobre 1965, la Société Française de Sociologie a organisé un grand colloque intitulé « Tendances et volontés de la société française »[253], auquel ont été conviés et ont assisté un grand nombre de hauts fonctionnaires dont François Bloch-Lainé, Claude Gruson, et Pierre Massé. Durant ce colloque, Jean-François Kesler, ancien élève de l'ENA devenu chercheur au CNRS, démontre que l'ENA fabrique des hauts fonctionnaires qui, de par le mode de sélection conditionnant leur entrée de l'ENA et la formation qui leur y dispensée, sont de plus en plus mal préparés à encadrer les bouleversements socio-économiques qui marquent la société française de cette époque. Cette communication émeut d'autant plus la communauté (fragmentée) des anciens élèves de l'ENA que ceux qui contrôlent alors les grands corps qui recrutent à l'ENA depuis sa création n'y sont eux-mêmes pour la plupart pas passés, compte tenu de leur âge. Se porteront-ils à la défense de l'ENA si celle-ci est menacée dans son existence même, telle est la question que certains, comme Pierre Racine, se posent en haut lieu. Enfin, pour couronner le tout, un ancien élève de l'ENA, Jean-Pierre Chevènement, secrétaire général du « Centre d'études et de recherche sur l'éducation socialiste » (CERES), publie au printemps 1967 avec grand fracas et sous le pseudonyme de Jacques Mandrin un livre iconoclaste intitulé « L'Enarchie ou les mandarins de la société bourgeoise ». Les risques de voir quelques hommes politiques et hauts fonctionnaires non-énarques exiger avec succès le sacrifice de l'ENA sur l'autel du peuple souverain semblent à Michel Debré et Pierre Racine suffisamment sérieux pour que des mesures de sauvegarde soient étudiées et mises en oeuvre.

La plus importante de ces mesures sera de placer Pierre Racine à la tête de l'Ecole Nationale d'Administration en 1969. Celui-ci va complètement rénover les enseignements : on assiste ainsi à la montée en puissance de l'économie et de la sociologie dans les enseignements, et à la dynamisation des préparations à l'ENA dans les IEP de province. Une autre mesure importante consiste également à sensibiliser les élèves de l'ENA à l'approche rationnelle - et non plus seulement juridique ou comptable - des enjeux sociaux, et ce en faisant intervenir Jacques Delors. Ce dernier se saisit donc de l'opportunité qui lui est offerte d'enseigner à l'ENA en proposant de faire travailler une vingtaine d'étudiants sur la question des indicateurs sociaux.

Ces travaux 'scolaires' sont retranscrits et publiés en avril 1968 à la Documentation Française sous le titre de « Contribution à la recherche sur les indicateurs sociaux ». Ils seront retravaillés et augmentés en 1971 par Jacques Delors et Jacques Baudot (un de ses plus proches collaborateurs au SAS à partir de 1964) et réédités dans la collection Futuribles de Bertrand de Jouvenel, sous le titre de « Les indicateurs sociaux ». Ces deux documents

---

[252] Pierre Racine a été directeur de cabinet de Michel Debré lorsque celui-ci était le premier Premier Ministre (1958-1960) de la Vème République. En 1967, M. Debré est ministre des Finances. C'est lui qui lance officiellement la RCB en 1968. Il est également important de rappeler ici que Michel Debré a été l'artisan officiel de la création de l'ENA en 1946.

[253] Reynaud (J.-D.), (éds.), 1966, *Tendances et volontés de la société française*, Editions de la S.E.D.E.I.S., collection Futuribles.

signalent la position officielle du CGP sur la question de l'instrumentalisation des statistiques sociales à des fins de planification nationale. La faible évolution dogmatique entre ces deux documents que trois années séparent est frappante. Ce fait sera analysé plus avant dans le texte.

On remarque, parmi les inscrits à ce séminaire ENA de Jacques Delors, Francine Stoléru (l'épouse de...), ainsi que Jean-Michel Bélorgey. Ce dernier deviendra, entre autres fonctions, chargé de mission au comité interministériel sur la formation professionnelle et la promotion sociale (1972), conseiller auprès du directeur de l'action sociale du ministère de la Santé (1976), député et président de la commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale (1988), président du comité d'évaluation de la politique de la ville (de 1989 à 1993).

Jacques Delors et ses étudiants ont identifié 21 thèmes dits « *de développement social* »[254] : *l'espérance de vie, la protection de la santé, l'évolution de la famille, la participation de la femme à la vie économique et sociale, la place faite aux personnes âgées, le comportement face aux marginaux, l'évolution de l'emploi, le rôle de l'éducation, le développement culturel, l'adaptation au changement, la mobilité sociale, l'ouverture de la société au monde extérieur, la répartition des richesses nationales, l'utilisation du revenu, l'évolution des patrimoines, la part de la prévoyance, le développement de la solidarité, l'habitat, l'organisation de l'espace rural, le développement urbain, et l'utilisation du temps*.

Les critères de choix de ces thèmes sont soit extrêmement nombreux soit extrêmement flous. Dans cette catégorisation de fait des problèmes de la société française, l'empreinte des valeurs de compassion chrétienne vis-à-vis des « faibles », valeurs propres à Jacques Delors, s'exprime néanmoins assez clairement : les femmes, les marginaux et les personnes âgées sont ainsi en première ligne. En revanche, la question des élites politiques, économiques ou culturelles de la nation ne figure dans aucun des thèmes abordés, ce qui trahit une forme discrète d'élitisme à la fois chez l'animateur du séminaire et chez ses participants.

L'identification des trois thèmes de « *l'adaptation au changement* », de « *l'ouverture de la société au monde extérieur* », et de « *l'utilisation du temps* » révèle l'orientation problématique que voudrait donner le Service des affaires sociales du CGP à la communauté des chercheurs en sciences sociales français, orientation à laquelle correspondent alors parfaitement les travaux de sociologues tels que Michel Crozier, Henri Mendras ou Edgar Morin.

Le fait que les problèmes sociaux de la population paysanne soient reformulés et intégrés dans la vague rubrique « *organisation de l'espace rural* » témoigne de l'attitude propectiviste du chef du SAS. Celui-ci pense que la paysannerie s'inscrit dans un double processus de quasi-extinction et d'hyper-modernisation. Pour lui, les problèmes du monde paysan, s'ils existent encore, sont en voie d'être réglés définitivement, contrairement aux problèmes de la femme, du troisième âge, etc. Par ailleurs, ce thème que l'on pourrait rebaptiser « Que peut-on faire du rural sans les paysans » est avec d'autres thèmes - par exemple, « *la part de la prévoyance* » ou « *l'utilisation du revenu* » (issu d'une inquiétude relative à l'émergence d'une société de consommation à l'américaine) - révélateur de la participation des études statistiques de l'INSEE au débat public national.

La plupart des thèmes sont mis en relation avec des problèmes sociaux spécifiques déjà mis à l'agenda public. Ces discussions donnent ensuite lieu à une déclinaison d'objectifs d'action publique quantifiables à l'aide d'indices d'objectifs déjà utilisés par les statisticiens publics ou devant l'être à l'avenir. Des indices de moyens et de résultats (la différence faite entre ce dernier type d'indices et celui d'indices d'objectif n'étant pas clairement établie) sont ensuite élaborés et organisés. On compte en moyenne une vingtaine d'indices par thème, toute agrégation d'indices pour donner des indicateurs sociaux synthétiques se

---

[254] Le choix des thèmes est effectué "*sans que l'on se prononce dès l'abord sur leur place exacte dans le processus de développement social*".

révélant alors impossible. Pour quelques thèmes tels « *l'ouverture de la société au monde extérieur* » et « *l'utilisation du temps* », toute tentative de problématisation et de quantification sous la forme d'une politique publique cybernétique de type objectifs-moyens-résultats (même élaborée *in vitro*) est vouée à l'échec. La décision est donc prise par J. Delors et ses étudiants de mettre l'accent sur la clarification des enjeux sans pour autant parler d'objectifs à atteindre et de moyens à allouer pour atteindre ces objectifs ; en l'occurrence, ce sont des indices « subjectifs » relevant du sondage d'opinion ou de l'enquête sociale par entretien semi-directif qui sont proposés.

En résumé, le travail effectué par J. Delors et ses étudiants est assez déroutant en raison de la confusion qui s'en dégage. Cette confusion résulte d'une part du nombre trop important de thèmes choisis, ce qui ne manque pas d'occasionner un traitement superficiel[255] et un obscurcissant compartimentage intellectuel du développement social. Une seconde source de confusion provient de la prolifération des indices quantitatifs attachés à chaque thème. La course à la quantification s'opère aux dépens d'une recherche sur la définition et la cohérence interne et externe de chaque thème, et donc au détriment d'une théorisation administrative de champs d'action publique existants ou potentiels.

Ceci nous amène à signaler un dernier facteur de confusion lié, quant à lui, à l'absence de problématique globale encadrant le travail des élèves de l'ENA sur les indicateurs sociaux. En substance, on peut aisément comprendre que Jacques Delors n'oriente pas ses étudiants vers la recherche d'une quantification et d'une formalisation d'une théorie générale du changement social. L'ENA forme des administrateurs et non des chercheurs en sciences sociales. Pour autant, le chef du SAS du CGP n'inscrit pas davantage ses élèves dans une démarche franchement empirique et inductive de type « analyse des programmes sociaux », ainsi que Bertrand de Jouvenel et surtout Bernard Cazes l'invitent à le faire à travers force notes, articles et traductions de textes américains. Si quelques thèmes choisis pour être abordés dans ce séminaire de l'ENA font bien référence à des politiques publiques sociales existantes, la plupart des thèmes retenus expriment soit le souhait de voir la Puissance Publique « faire quelque chose » à leur endroit, soit un intérêt mal assumé pour une théorisation générale du changement social.

A priori, de par son contenu et son mode de production, le rapport « Contribution à la recherche sur les indicateurs sociaux » (rapport CRIS dans la suite du texte) ne semble pas susceptible de lancer sur de bonnes bases la controverse sur l'instrumentalisation gouvernementale des statistiques sociales. Qu'entendons-nous par « sur de bonnes bases » ? Nous supposons en fait que pour lancer convenablement une controverse, un acte symbolique fondateur doit susciter l'intérêt d'un certain nombre de protagonistes de l'espace public dans lequel la controverse va se dérouler.

Ce qui caractérise une controverse, c'est l'opération de médiation symbolique - à visée pratique - qui s'instaure entre les différentes catégories de protagonistes impliqués. En l'occurrence, trois catégories doivent être considérées : celle de la légitimité (les

---

[255] En fait, chaque étudiant inscrit au séminaire s'est vu confier un thème. Au cours de l'entretien que nous avons eu avec Jacques Delors, celui-ci n'a pas pu se souvenir des motifs sur lesquels reposait cette manière de procéder. Deux explications, non exclusives l'une de l'autre, peuvent néanmoins être avancées. Premièrement, le système de notation en vigueur à l'ENA à cette époque interdisait un travail d'équipe entre étudiants (cela a changé après mai 1968, et le concept de "polynomes" (groupe d'élèves) est même devenu la règle à la suite de l'arrivée de Pierre Racine à la tête de l'ENA). Cela dit, la règle de la notation individuelle aurait pu être contournée, d'autant plus que la notation attachée à ce séminaire n'entrait pas en ligne de compte dans le classement des élèves à la fin de leur scolarité à l'ENA. Intuitivement, nous pensons que Jacques Delors, du fait de son idéologie personnaliste, était favorable à cette règle fondée sur le principe de la responsabilité individuelle. Seconde explication : Jacques Delors a conçu ce séminaire moins pour former des étudiants ou pour apporter une "*contribution à la recherche sur les indicateurs sociaux*" que pour nourrir l'ensemble de ses réflexions relatives à son activité professionnelle de chef du SAS du Commissariat Général du Plan. Le mode superficiel de cette alimentation ne lui a pas posé problème, compte tenu du fait que l'interministérialité du Plan lui correspondait parfaitement.

gouvernants), celle de l'efficacité (les fonctionnaires administrateurs de droit ou de fait du social), et enfin celle de la connaissance scientifique (les chercheurs en sciences sociales non économiques). D'un côté, il faut reconnaître que le rapport CRIS procure on ne peut mieux le flou nécessaire au démarrage d'une controverse sur les indicateurs sociaux. Rien dans le rapport ne préconise par exemple l'instrumentalisation (dominatrice) des sciences sociales à des fins gouvernementales. D'un autre côté, ce flou, trop grand, empêche les protagonistes potentiels de la controverse d'échafauder des stratégies d'auto-développement. Pour reprendre l'exemple des chercheurs, comment ceux-ci peuvent-ils envisager qu'en échange d'un travail de formalisation d'indicateurs sociaux, ils pourront développer de façon autonome des recherches ayant trait à la théorie générale du changement social ? Pour n'importe quel chercheur digne de ce nom, le rapport CRIS constitue un monument de désinvolture à l'égard des sciences sociales. Aucun représentant n'a d'ailleurs été invité à « plancher » devant les futurs énarques assistant au séminaire de Jacques Delors.

Jacques Delors reconnaît sans peine que le séminaire de l'ENA, ainsi que le rapport CRIS qui en est issu, n'étaient pas pour lui un motif de fierté. Pour expliquer le manque de cohérence conceptuelle qui s'en dégage, il invoque diverses raisons : « *Je n'étais absolument pas soutenu par ma hiérarchie. Ortoli et Montjoie ne se sont jamais intéressés au problème des indicateurs sociaux* [...] *Mes relations de travail avec le CREDOC et le service de Jacques Desabie à l'INSEE étaient très convenables mais ils ne voulaient pas faire de différence entre statistiques sociales et indicateurs sociaux, alors que pour moi c'était le noeud du problème.* [...] *Le plus important c'était tout de même le manque de temps. Il faut voir que pour moi et pour le reste de mon équipe d'ailleurs, toute notre réflexion sur les indicateurs sociaux on la menait en dehors de nos heures de travail, on était constamment débordé. On travaillait treize, quatorze heures par jour, et les week-ends...* [Question : « Précisément, si vous étiez débordé, pourquoi ne vous êtes-vous pas fait aider par des sociologues ou par Bernard Cazes pour organiser et conduire votre séminaire à l'ENA ?] *Je n'y ai pas pensé. Cela s'est fait très vite, on m'a proposé de faire le séminaire et j'ai fait travailler les élèves sur les thèmes qui m'intéressaient. Vous savez, j'ai conçu ce séminaire comme une première exploration, pour moi c'était le début du début.* »

Est-ce à dire finalement que Bertrand de Jouvenel et Bernard Cazes ont fait un mauvais choix en misant sur Jacques Delors pour ouvrir la controverse sur des indicateurs sociaux aptes à guider la formation, la mise en oeuvre et l'évaluation des programmes sociaux nationaux ? En première analyse, on serait tenté de répondre par l'affirmative. En réalité, la question est plutôt de savoir si un autre choix que Jacques Delors s'offrait à Bertrand de Jouvenel et Bernard Cazes.

Lorsqu'en 1966, Bertrand de Jouvenel et Bernard Cazes s'engagent, dans le cadre d'une alliance tacite, à influencer intellectuellement le chef du SAS, ils savent à quoi s'en tenir par rapport à lui. Ils connaissent son souhait d'instituer, au travers de quelques chiffres, le « social » comme objet de planification nationale ; de même qu'il savent que le projet de Jacques Delors est empreint d'un certain utopisme.

Dans l'esprit de Bernard Cazes notamment, le projet d'instituer le social en chiffres passe par l'organisation d'un système d'information sociale que le Commissariat Général du Plan ne peut pas gérer, pas plus qu'il ne peut gérer le système d'information économique aux mains des fonctionnaires de l'INSEE et de la DP. Si le CGP ne peut gérer en direct un tel système d'information sociale, il doit néanmoins en guider la mise en place, afin de pouvoir s'y positionner en tant que centre nerveux. En outre, l'expérience américaine en cours fait prendre conscience à Bernard Cazes que, d'un strict point de vue d'organisation administrative, la planification sociale ne peut pas se calquer sur la planification économique. S'il faut espérer que le triangle CGP-DP-INSEE intègre des considérations sociales dans sa pratique, cela n'est pas suffisant. L'efficacité d'une éventuelle planification sociale repose aussi sur une entreprise de rationalisation des politiques publiques ayant des

conséquences sociales importantes. C'est pourquoi l'expérience du PPBS et la controverse américaine sur les indicateurs sociaux intéressent Bernard Cazes au premier chef. Elles lui procurent des idées quant à l'organisation concrète d'un système d'information sociale à l'intérieur d'un système balkanisé, qu'il appartient au Commissariat Général du Plan d'intégrer ou de coordonner.

Or, en 1966, Jacques Delors est loin d'avoir atteint le degré de sophistication stratégique de Bernard Cazes. C'est seulement après avoir été confronté en pratique aux problèmes posés par l'agrégation synthétique des statistiques sociales que Jacques Delors reconnaîtra « du bout des lèvres » qu'il ne suffit pas de lancer quelques idées dans le débat public pour qu'elles soient mises en pratique. De la même façon, l'appréhension des enjeux politiques liés à l'élaboration rationnelle de la politique nationale de sécurité routière[256] renforcera cette nouvelle conviction chez Jacques Delors. Ainsi, lors d'un de ces gigantesques colloques de confrontation entre chercheurs et praticiens, typiques des années 1970, Jacques Delors ne cache pas son dépit à l'égard de ce qui est advenu du mouvement des indicateurs sociaux en France[257], même s'il veut y croire encore et exhorte son auditoire à le soutenir dans sa « passion » : « *Pour Jacques Delors, le problème majeur est celui de l'introduction d'un système d'information dans le débat des instances politiques. Même si, dans une société par nature conflictuelle, il n'est pas question de s'enfermer dans un consensus fictif et généralisé, ne serait-il pas nécessaire de ne pas récuser par principe toute possibilité d'accord sur des instruments de mesure minimaux ? Si aucune confrontation des uns et des autres, sans qu'il y ait renoncement à ce que ces uns et ces autres sont, n'est possible sur les opérations en cours ou à réaliser (et ceci avec des données instrumentales acceptées de part et d'autre), alors il faut déclarer une fois pour toutes « que les uns jouent au rugby, les autres au football ! » »*[258].

Dès le milieu des années 1960, Jacques Delors, surchargé de travail et préférant de toute façon passer davantage pour un 'inspirateur ingénu' que pour un 'opérateur intrigant', ne peut pas véritablement, aux yeux de Bernard Cazes et Bertrand de Jouvenel, jouer un rôle moteur dans l'institutionnalisation et la technicisation du thème des indicateurs sociaux en France. Il peut pourtant apporter une légitimité et la marque de propriété du Commissariat Général du Plan sur cette question. C'est ce qui advient finalement. Aujourd'hui, le vocable « indicateurs sociaux » est inextricablement associé au nom de Jacques Delors et aux derniers feux d'un Commissariat du Plan qui planifie encore, a minima, la conquête de nouvelles terres administratives. Quand bien même le rapport CRIS laisse à désirer techniquement et stratégiquement, il publicise la labellisation CGP sur la question de la quantification du social à des fins d'interventionnisme public, à charge ensuite pour Bernard Cazes et Bertrand de Jouvenel d'orienter la controverse, de mobiliser discrètement les énergies, etc.

Jacques Delors était le seul à pouvoir être l'agent d'officialisation d'une question des indicateurs sociaux « brevetable » par le Commissariat Général du Plan. Le « brevet » a pris effectivement consistance entre l'automne 1967 et le début de l'année 1968 dans la facture du rapport CRIS. Mais Bertrand de Jouvenel et Bernard Cazes ne pouvaient-ils pas tenter également de convaincre un certain nombre de sociologues de prendre position sur la question des indicateurs sociaux, voire de susciter des offres de service ?

La réponse à cette question est pour le coup clairement négative. Pour s'en convaincre, il convient tout d'abord d'analyser la configuration universitaire générale de cette époque.

---

[256] Cet épisode sera relaté dans le chapitre 4.

[257] *Planification et société*, actes du colloque tenu à Uriage du 9 au 12 octobre 1973 (établis par Lucien Nizard et Pierre Belanger), Presses Universitaires de Grenoble, 1974, p. 52.

[258] Et Michel Rocard et Philippe Herzog de précipiter le retour sur terre « infrastructurelle » de Jacques Delors en se déclarant "*d'accord pour affirmer que la production du système d'information n'est pas une cause mais une conséquence des rapports sociaux*" (ibid. p. 53).

Avant de nous atteler à cette tâche, nous devons prévenir le lecteur que Bernard Cazes est absent de l'histoire que nous allons raconter. A l'époque, contrairement à Bertrand de Jouvenel, Bernard Cazes ne dispose d'aucune capacité d'influence sur le cours des choses dans le milieu de la sociologie française. Cette situation évoluera sensiblement après 1968 lorsque le chargé de mission du Plan deviendra responsable des études prospectives du Commissariat Général du Plan et qu'il aura alors quelque chose à offrir aux chercheurs en sciences sociales.

5. Les « grands » sociologues français et l'idée d'un système de comptes sociaux

a. L'importance de Claude Gruson, emblématique d'une planification tendancieusement totalitaire

En mars 1964, Claude Gruson lance une offensive diplomatique d'inféodation en direction de la communauté sociologique encore représentée et contrôlée par quelques grands noms tels que Raymond Aron, Paul-Henri Chombart de Lauwe, Michel Crozier, Jean Stoetzel. Claude Gruson et le reste des planificateurs nationaux qui ont entrepris d'instrumentaliser les sciences humaines et sociales peuvent même clairement identifier le petit nombre des dauphins sociologues : Pierre Bourdieu, Joffre Dumazedier, Jean-Daniel Reynaud, Alain Touraine, etc.[259]

Nullement découragé par les réactions peu amènes qu'il a provoquées chez les caciques de la sociologie française en mars 1964, Claude Gruson renouvelle à la fin de cette même année son offre de vassalisation des sociologues. Il propose l'installation au sein de la VIème section de l'Ecole Pratique des Hautes Etudes d'un « Bureau de sociologie appliquée » (BSA) dont Alain Touraine assurerait l'animation. La Délégation générale à la recherche scientifique et technique (DGRST ; dépendant du Premier Ministre) participerait de droit à sa gestion. Au sein de cette structure s'apparentant à une administration de mission, les grands planificateurs français (François Bloch-Lainé, Paul Delouvrier, Claude Gruson, Pierre Massé, Jean Saint-Geours, etc.) rencontreraient régulièrement les grands sociologues pour définir et programmer une politique de développement de recherches en sciences sociales directement utiles au processus de planification.

Chez les planificateurs, le projet de Gruson ne recueille pas l'unanimité. Pierre Massé se méfie d'un directeur de l'INSEE impérialiste qui s'est permis de rallier à sa cause son propre adjoint au CGP, Jean Ripert, ainsi qu'Edmond Lisle, le directeur adjoint du CREDOC, et Jean Saint-Geours, le directeur de la Prévision, tous trois anciens du SEEF de la Direction du Trésor. Quant à François Bloch-Lainé, encore directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations, et Paul Delouvrier, s'ils ne sont pas opposés à la création du BSA, ils ne sont guère disposés à s'investir fortement dans le projet pour en assurer le succès. Ils ont déjà pris leurs dispositions pour s'offrir les services d'hommes d'études auto-proclamés sociologues, et ce sans passer par l'entremise de l'élite de la sociologie académique française.

Dans son livre, « Contre l'Etat, les sociologues », Michel Amiot explique l'avortement du projet BSA par la levée de boucliers que suscite chez les grands sociologues une initiative du milieu planificateur jugée menaçante pour leur autonomie scientifique. Mais, en raison de son mode de fabrication, le projet de BSA est également stigmatisé comme marqué par la

[259] A l'époque, Raymond Boudon, plus jeune que ces derniers, est alors un inconnu. Il aura néanmoins rattrapé son « retard » dès la fin des années 1960, comme on le verra par la suite.

personnalité et la stratégie institutionnelle réputées « *soviétisantes* » de Claude Gruson. Le souci d'indépendance d'esprit et d'action des sociologues n'explique donc pas totalement la mise en échec du processus de création du BSA. François-Xavier Ortoli qui, en tant que directeur de cabinet du Premier Ministre Georges Pompidou qui lui-même voue une haine farouche à Claude Gruson, suit d'assez près le fonctionnement de la DGRST. Il dispose clairement d'un pouvoir de veto pour empêcher que celle-ci ne serve de couverture légitimante au 'trustage' de la VIème section de l'EPHE par ce tendancieux entrepreneur institutionnel qu'est Claude Gruson[260].

De surcroît, les arrière-pensées qui minent l'entreprise BSA ne sont pas l'apanage des seuls gouvernants. Elles structurent également l'attitude de la plupart des « grands sociologues » cités plus haut. Contrairement à ce qu'affirme Michel Amiot, ceux-ci ne développent pas une méfiance viscérale vis-à-vis des planificateurs en général. Les cinq caciques de la Société Française de Sociologie qui s'opposent à C. Gruson[261] sont en effet tous membres d'au moins une commission de préparation du Vème Plan dont les arrêtés de nomination sont datés de juillet 1964 (soit quatre mois après qu'ils aient 'rabroué' C. Gruson). Deux d'entre eux, Raymond Aron et Michel Crozier, respectivement titulaire de la chaire de sociologie au Collège de France, et directeur de recherche au CNRS responsable du Centre de Sociologie des Organisations, siégeront au groupe d'études prospectives du VIème Plan constitué au printemps 1969, qui compte une dizaine de personnes.

Il faut donc admettre que, pour le ban et l'arrière-ban de la sociologie française du milieu des années 1960, il existe une différence entre la planification à la Massé et la planification à la Gruson. La première consulte les sociologues dans le cadre de relations de 'gré à gré', tandis que la seconde semble projeter de les incorporer dans un dispositif technocratique de production de connaissances aux forts relents de totalitarisme[262]. L'*alter ego* de droite de

---

[260] On a vu plus haut que F.-X. Ortoli servira lui-même de barrage contre Claude Gruson en devenant commissaire au Plan "à sa place". On peut alors se poser la question de savoir pourquoi Claude Gruson n'a pas été purement et simplement destitué de son poste de directeur général de l'INSEE par Georges Pompidou. Plusieurs éléments de réponse peuvent être avancés : *primo*, la stature administrative et scientifique de Claude Gruson, *« père de la comptabilité nationale »* ; *secundo*, le fait que celui-ci n'a jamais avoué publiquement son "soviétisme" et a en revanche toujours prôné une sorte de christianisme économiste (qui le rapprochait de Jacques Delors) ; *tertio*, un certain rationalisme honnête et naïf ; *quarto*, le fait d'avoir un réseau de protecteurs influents comme François Bloch-Lainé (et le corps de l'IGF) ; et *in fine*, l'appui de Valéry Giscard d'Estaing qui savait le contenir et l'utiliser, tout en s'estimant redevable de lui en termes de formation à la macro-économie (stage de Giscard au SEEF en 1954). Ainsi que nous l'a affirmé Claude Gruson lors d'un entretien: "*J'entretenais de bonnes relations avec Giscard non pas parce que l'on était toujours d'accord - c'était évidemment loin d'être le cas - mais parce que c'est un homme extrêmement intelligent qui comprenait au quart de tour tout ce que je lui exposais, là où je voulais en venir ; il perçait très vite mes stratégies, pour les déjouer parfois, et même souvent, mais c'était le jeu* [rires]. *Ce jeu avait le don d'agacer Pompidou au plus haut point. Il ruminait sa haine contre moi. De toute façon, c'était un homme profondément réactionnaire qui ne pouvait pas me comprendre".*

[261] Par ordre alphabétique : MM. Aron, Cepède, Chombart de Lauwe, Crozier, Dumazedier.

[262] Autre indice attestant que c'est Claude Gruson et non la planification toute entière qui pose problème aux sociologues, l'organisation du troisième grand colloque thématique de la Société française de sociologie les 7, 8 et 9 octobre 1965 axé sur le thème "les transformations de la société française". Ce colloque, dont les actes sont réunis dans l'ouvrage Reynaud (J.-D.)(dir.), *Tendances et volontés de la société française*, op. cit., démontre que les sociologues français acceptent, mais selon des modalités "librement" choisies par eux, de collaborer avec les planificateurs et de répondre à certaines des grandes questions que ces derniers se posent. Sur ce point, la préface de Raymond Aron à cet ouvrage collectif est sans ambiguïté. La plupart des intervenants, sans être critiques à l'égard du principe de la planification, se font fort de la désidéologiser. Voir par exemple la communication de Jean-François Kesler, évoquée plus haut, à propos du rôle de l'ENA dans la modernisation de la société française ; voir aussi la communication de Jacques Lautman et Jean-Claude Thoenig, qui analysent la manière dont certaines administrations centrales relaient dans leurs secteurs la rationalité du Plan, alors que d'autres la rejettent ; les deux auteurs en appellent à un dépassement de la sociologie des organisations qui permettrait de problématiser la question des rapports inter-organisationnels. Par ailleurs, le déroulement du colloque suggère clairement un rapport hiérarchique entre Pierre Massé et Claude Gruson. Le

Jean-Paul Sartre, Raymond Aron, anti-totalitaire s'il en est, est celui qui, au cours de la discussion de mars 1964, exprime le plus clairement les scrupules des sociologues quant aux avances de C. Gruson : « *Vous voudriez* [par exemple] *que les sociologues puissent dire ce que les individus travaillant moins feront de leurs loisirs ; mais ce que vous avez à l'esprit, et en tout cas ce que j'ai dans l'esprit, c'est qu'il n'y a aucune raison de laisser les gens choisir, sans exercer aucune influence sur eux, l'usage qu'ils feront de leurs loisirs. Mais là, c'est une question politique* [de régime politique]. *Par exemple, si vous discutez avec un Américain, il vous dit que si vous avez dix chaînes de télévision toutes financées par des entreprises de publicité, c'est le maximum de liberté parce que le consommateur peut choisir entre les dix chaînes. Il est possible que l'on montre les inconvénients d'un système de cet ordre et que le sociologue puisse expliquer que ce n'est pas sa conception de la liberté. Mais vous entrez dans un problème de liberté collective, avec chacun des choix comportant des inconvénients, des implications ; certaines d'entre elles très visibles, d'autres plus difficilement saisissables. En d'autres termes, ce que je suggère c'est que le sociologue est au fond assez comparable à l'économiste, c'est-à-dire qu'il rend un peu plus claires les données du choix. Mais si vous avez envie de transmettre aux sociologues la responsabilité de prendre des décisions...* »[263].

Dans le même esprit, dans un article publié en 1965, Michel Crozier argue que la conception que Claude Gruson a de la planification procède d'un principe simpliste et anachronique de régulation sociale : « *Le grand problème de la planification est le problème des moyens d'action que l'homme peut utiliser pour contrôler son environnement socia,l c'est-à-dire ses propres activités. Il était naturel que les premières conceptions de la régulation soient dérivées du modèle classique de l'organisation scientifique du travail. Mais l'adoption d'une perspective aussi simpliste devait conduire à penser que l'important, c'est de prendre des décisions correctes, et qu'une fois ces décisions prises, il devait être possible de les mettre à exécution de façon scientifique, si seulement toutes les sources de pouvoir capables de fausser l'expérience pouvaient être éliminées. Une telle conception a suscité à l'Ouest beaucoup de répulsion et fut à la source de nombreuses oppositions. Son application dans les Etats socialistes a montré d'autre part qu'un type de planification aussi rationnel en apparence aboutissait la plupart du temps à des résultats beaucoup plus irrationnels encore que les mécanismes de régulation inconscients ou à demi-conscients qui se sont développés dans les pays capitalistes. Mais pourquoi la planification serait-elle nécessairement associée à un système d'exécution rigoureux, de décisions générales totalitaires ? La pensée moderne sur la planification est en train de se développer dans une nouvelle direction...* »[264].

On remarque l'optimisme qui se dégage de la dernière phrase de Michel Crozier : une planification non-totalitaire est possible, une scientifisation non-totalitaire des gouvernementalités occidentales est possible. Ainsi, le responsable du Groupe de sociologie des organisations se déclare anti-Gruson mais pro-Massé. Quelques mois après cette prise de position de Michel Crozier, Pierre Massé quitte le Commissariat Général du Plan, tandis que Claude Gruson garde son poste à la tête de l'INSEE. Cela a pour effet de radicaliser la méfiance de l'élite sociologique par rapport à tout projet d'entente institutionnalisée entre la

---

premier préside la séance inaugurale intitulée "Les Français et le changement", tandis que le second se trouve relégué à la présidence d'une séance consacrée aux "acteurs du système économique". Enfin, il est intéressant de remarquer que la troisième séance sur "L'éducation et la culture" est présidée par Jean Stoetzel flanqué de Pierre Bourdieu comme rapporteur, habile alliage d'un sociologue quantitativiste à l'américaine (Stoetzel a animé avec P. Lazarsfeld un cours de méthode quantitative à la Sorbonne en 1963/64) et d'un sociologue pseudo-quantitativiste critique.

263 *Revue Française de Sociologie*, V, 1964, p. 444.

264 Crozier (M.), "Pour une analyse sociologique de la planification française", *Revue Française de Sociologie*, VI, 1965, p. 148.

planification et la sociologie universitaire.[265] Même si Claude Gruson quitte l'INSEE fin 1966, son successeur, Jean Ripert, passe pour être un héritier d'autant plus fidèle que l'institution INSEE est alors communément réifiée en tant qu'incarnation de la pensée « grusonnienne » de la planification.

On comprend désormais pourquoi, durant les années 1966 et 1967, Bertrand de Jouvenel ne peut et/ou ne veut pas s'appuyer sur l'aréopage académique de la sociologie française pour lancer une controverse à propos des indicateurs sociaux. En effet, qui dit « comptabilité sociale établie sur le modèle de la comptabilité nationale », dit statistiques sociales et implication obligée de l'écrasante machine INSEE dans la controverse. Qui dit « indicateurs sociaux synthétisant certaines statistiques sociales », dit instrumentalisation sans discussion des sciences sociales quantitatives à des fins de décisions collectives potentiellement totalitaires. L'INSEE dirigé par Claude Gruson apparaît comme une machine qui peut vous broyer tout entier si vous avez l'imprudence d'y mettre le doigt.

On peut faire aussi l'hypothèse que la méfiance que provoque Claude Gruson chez Bertrand de Jouvenel est quelque peu renforcée par la crise qui touche le Congrès pour la liberté de la culture (CLC) à partir du printemps 1966. Le financement partiel des activités du CLC par la *Central Intelligence Agency* vient en effet d'être révélé. La décision de financer le CLC avait été prise à l'instigation d'un petit réseau d'intellectuels new-yorkais juifs anticommunistes de gauche, dont certains avaient pendant la guerre fait partie du réseau de l'Office of Strategic Studies (OSS[266]) en Europe. L'idée était de contrer la propagande soviétique en Europe en dynamisant une vie intellectuelle européenne respectant les principes de pluralisme, de liberté d'opinion et de discussion, et de démocratie représentative. Quelques années plus tard, le développement des sciences sociales empiriques est envisagé par le CLC comme un remède à une trop grande idéologisation des débats politiques nationaux.

Alors que les activités du CLC en Europe sont restées à peu près fidèles à ces bases originelles, la révélation de l'affaire de son financement par la CIA vient entacher l'image du CLC. La CIA s'est en effet construit auprès des intellectuels européens et américains une image de marque déplorable, qui rejaillit sur le CLC par un anachronisme attisé par la New Left américaine qui révèle le scandale. L'activité du CLC et les actions secrètes « musclées » de la CIA sont présentées comme les deux faces d'une même médaille : l'impérialisme des Etats-Unis. L'analyse de Pierre Grémion montre qu'en France, l'affaire ne provoque pas un scandale aussi important que de l'autre côté de l'Atlantique. Cela dit, l'événement pousse peut-être Bertrand de Jouvenel à faire tout de même preuve d'un peu de retenue dans sa démarche de désidéologisation de la vie intellectuelle et administrative française. Une mobilisation par lui des sociologues français sur la question des indicateurs sociaux pourrait être considérée comme une preuve supplémentaire du caractère tentaculaire de l'impérialisme américain.

Claude Gruson totalitaire ?

En ce point de notre texte où nous rencontrons Claude Gruson pour une des dernières fois, il est temps de faire un bilan et de se demander si le directeur général de l'INSEE représentait une menace totalitaire réelle ou imaginaire. Etait-il en position de mettre en pratique son effrayant discours totalitaire ? Avait-il la volonté et le pouvoir de transformer sa rationalité de valeur en rationalité instrumentale ? Nous proposons ici quelques éléments de réflexion sur ces questions.

---

[265] Après mai 1968, les données du problème de collaboration sociologie/planification vont se trouver bouleversées.

[266] L'OSS est l'ancêtre de la CIA.

On ne peut considérer l'INSEE comme une armée de soldats et d'officiers entièrement dévolus à leur chef, ainsi qu'en atteste l'épisode de la collaboration administrateurs de l'INSEE/sociologues qui a donné lieu à la publication de l'ouvrage « Le partage des bénéfices ». Par ailleurs, aux dires de ceux qui ont travaillé avec Claude Gruson et que nous avons interrogés, il n'a jamais « militarisé » l'INSEE, même si son comportement de « chef de meute » à la tête du SEEF pouvait le laisser craindre.

Autre exemple, Jacques Delors nous a dit qu'il avait parlé en 1966 avec Claude Gruson de l'intérêt qu'il y aurait pour l'INSEE de travailler à la transformation des statistiques sociales en indicateurs sociaux, mais que Gruson n'avait précisément pas trouvé cette idée très intéressante. On peut bien sûr interpréter ce désintérêt de Gruson pour les indicateurs sociaux comme un révélateur de sa préférence pour un modèle de planification discrétionnaire (opposé à un modèle de planification formalisée « inventé » par Pierre Massé).

Mais, peut-être Claude Gruson avait-il déjà abandonné tout projet d'extension de son pouvoir scientifico-planificateur, en raison de sa non-nomination au poste de commissaire au Plan en remplacement de Pierre Massé. Nous pensons même que dès sa prise de fonction à la tête du SEEF en 1953, Claude Gruson a développé, au gré des configurations politico-administratives adverses auxquelles il été confronté, une personnalité de martyr caractérisée par des accès de dissonance cognitive[267] forte mais tolérable. En l'espèce, il a appris à tenir des discours tendancieusement totalitaires, tout en se conduisant administrativement de manière peu totalitaire et ne suscitant pas non plus de vocation totalitaire chez ses subordonnés. Bref, on peut voir Claude Gruson comme un totalitariste velléitaire presque inoffensif.

Bien évidemment, les acteurs qui, professionnellement, ne le côtoyaient pas de près ne se sont pas embarrassés de tels détails psycho-sociologiques.

Ceux qui le connaissaient bien qualifiaient, avec un brin d'affection, ses accès utopico-totalitaires de « *grusonnades* » (c'était l'expression consacrée). Ceux qui ne le fréquentaient qu'occasionnellement - et qui étaient donc davantage portés à instruire des procès d'intention à son encontre qu'à le juger sur l'ensemble de ses actes - prenaient, quant à eux, les discours totalitaires de Claude Gruson pour argent comptant.

Il existe une gradation dans la prise au sérieux des « grusonnades », et ce notamment en fonction de deux variables. Une variable sociologique : la proximité sociale à Claude Gruson. Une variable idéologique : la manière d'appréhender intellectuellement (et pratiquement) la question totalitarisme/démocratie. Ainsi G. Pompidou et F.-X. Ortoli étaient-ils des opposants farouches à Claude Gruson, parce qu'ils n'avaient aucun lien personnel avec lui et qu'ils étaient des « anticommunistes primaires ». Chez les sociologues dont on a parlé plus haut, il existe par exemple entre Raymond Aron et Joffre Dumazedier une différence de niveau de méfiance à l'égard de Claude Gruson. Pour ce qui est de la variable sociale évoquée ci-dessus, les deux hommes sont, pour ainsi dire, à égalité : à cette époque l'épouse de Jean Ripert (Aline Ripert), proche de Gruson, était la plus proche collaboratrice de Joffre Dumazedier (dans ses activités de recherches) et ainsi ce dernier pouvait-il probablement 'relativiser' le danger totalitaire attaché à la personne de Gruson. De même, la fille de Raymond Aron, Dominique Schnapper[268], s'était introduite, grâce à son père, dans le réseau Bourdieu, Darbel, macroéconomie, etc., et pouvait ainsi « dédiaboliser » ainsi Claude Gruson aux yeux de Raymond Aron. Mais si l'on se rapporte maintenant à la variable idéologique, on doit constater que l'attitude de Joffre Dumazedier est beaucoup

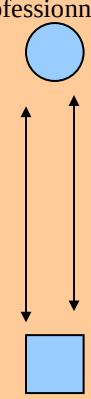
---

[267] Montmollin (de)(G.), « Le changement d'attitude », in Moscovici (S.), (dir.), 1984, *Psychologie sociale*, Paris, PUF.

[268] Dominique Schnapper et Alain Darbel ont écrit deux livres ensemble : Darbel (A.), Schnapper (D.), 1969, *Les agents du système administratif*, Paris, Mouton, et Darbel (A.), Schnapper (D.), 1972, *Le système administratif*, Paris, Mouton,.

moins structurée par l'axiologie totalitarisme/démocratie que ne l'est celle de Raymond Aron. Ce dernier a en effet construit son ascendance sociale (et en partie sa descendance) sur la communauté des sociologues des années pré-68, en s'alignant notamment sur la ligne politique anticommuniste de la Fondation Ford. Celle-ci ne prônait certes pas un anticommunisme primaire (puisqu'elle préconisait une attitude d'ouverture vis-à-vis des intellectuels français tentés par l'adoption d'une position pro-soviétique, ce qui peut expliquer pourquoi Gruson a été invité à présider une séance au colloque « Tendances et volontés de la société française d'octobre 1965) mais recommandait néanmoins la plus grande vigilance à l'égard des auteurs de discours à tendance totalitaire.
Pour conclure cet aparté nous proposons le spectre de positionnement socio-idéologique suivant :

Position n°1
« Ce ne sont que des grusonnades sans conséquences totalitaristes réelles puisque le volet totalitariste de la pensée de Claude Gruson ne fait pas école dans son entourage professionnel »



Bourdieu, Darbel, Ripert
Giscard d'Estaing, Massé, Dumazedier
Crozier
Aron, de Jouvenel
Cazes
Pompidou, Ortoli

Position n°2
« Gruson représente un danger totalitaire réel car si tout le monde pensait comme lui on serait en Union Soviétique »

Revenons aux indicateurs sociaux. Le promoteur français d'une comptabilité sociale « indicateurisée » qu'est Bertrand de Jouvenel aurait pu faire appel à l'aréopage de la sociologie française afin d'amorcer un mouvement scientifique similaire au *social report movement* américain. Il ne l'a pas fait, et ce pour deux raisons. *Primo*, les chances étaient grandes d'essuyer un refus de la part des sociologues, le projet d'une comptabilité sociale sous forme d'indicateurs pouvant être dans ses grandes lignes accusée d'être inspiré par Claude Gruson (à juste titre, techniquement). *Secundo*, si d'aventure les sociologues avaient accepté de collaborer à un tel projet, Bertrand de Jouvenel aurait de toute façon eu peur de voir l'INSEE l'accaparer.
Cette logique joue également à plus petite échelle. Ainsi, dans le numéro de juillet-août 1972 de la revue « Economie et Humanisme », on trouve une notice bibliographique écrite par Bernard Cazes à propos de la réédition chez Futuribles du rapport CRIS de Jacques Delors. Dans le paragraphe introductif de la notice, Bernard Cazes, stigmatisé à l'époque par bon nombre de chercheurs comme un « *atlantiste suppôt de l'impérialisme américain* », flatte le chauvinisme scientifique (français) en francisant l'histoire des indicateurs sociaux : »*Si le mouvement contemporain en faveur des indicateurs sociaux a pris naissance aux Etats-Unis, on ne doit pas oublier qu'en ce domaine comme en bien d'autres, l'Europe, et notamment la France, avaient été au XIX*ème *siècle des leaders, comme en témoignent les travaux de Tarde sur la criminalité ou de Durkheim sur le suicide. Après la guerre, on se souvient qu'un ouvrage collectif, publié sous le pseudonyme de Darras, Le partage des bénéfices, contenait des données extrêmement intéressantes qui cherchaient à dépasser l'optique strictement économique des comptes nationaux. Un pas de plus a été franchi avec un autre ouvrage collectif paru l'année dernière qui rassemble une série de courtes études rédigées en 1967-1968 par des élèves de l'ENA* ».

Se pose donc la question suivante : si Bernard Cazes tient en si haute estime, du moins dans le champ des sciences sociales françaises, le travail de réflexion et d'étude transcrit dans « Le partage des bénéfices », pourquoi n'a-t-il pas demandé à Bertrand de Jouvenel de tenter d'établir une relation avec ses auteurs sociologues ? Pour percer ce mystère, nous avons interrogé Bernard Cazes en lui posant la question suivante (il ne nous avait alors jamais parlé du livre issu du colloque d'Arras) : « [Question] *J'ai trouvé dans ce livre « Le partage des bénéfices » qui date de début 1966 des choses qui font penser plus ou moins explicitement à l'évaluation des politiques publiques et aux indicateurs sociaux. A l'époque, vous en aviez pensé quoi de ce livre ?* [Réponse de Bernard Cazes] [silence de quelques secondes] *Eh bien alors là, c'est incroyable, je n'ai aucun souvenir d'en avoir pensé quelque chose, c'est un blanc complet, pourtant à l'époque j'étais tout de même très au fait de l'actualité en sciences sociales et économiques.* [Question] *Peut-être vous intéressiez-vous surtout à ce qui se passait aux Etats-Unis ? Bon, bref, ce livre ne vous dit rien.* [réponse de Bernard Cazes] : *non, non, je suivais bien ce qui se passait en France, et puis ce livre, si, je le connais, je sais à peu près ce qu'il y a dedans, c'est juste que je ne me rappelle pas en avoir pensé quelque chose ; pourtant c'est un livre qui a eu un certain succès dès sa sortie et notamment au Plan. Mais, dites-moi, Gruson n'aurait pas écrit dedans ?* [réponse de l'interrogateur] O*ui, en fait, il en a rédigé la préface.* [Conclusion de Bernard Cazes] *Ah, voilà, c'est pour ça. Vous savez, Gruson, j'ai été très déçu par Gruson. Avant d'entrer au Plan, je trouvais que c'était quelqu'un de très intéressant. Il disait que les Etats-Unis avaient leur propre système de planification, mais décentralisé, et moi l'idée que je soutenais c'était que capitalisme et planification n'avaient rien d'incompatible bien au contraire. Et puis au Plan j'ai découvert petit à petit que c'était un anti-capitaliste farouche et un amoureux de la République Démocratique Allemande, qu'il détestait l'argent, c'était effroyable.* ».

Bien entendu, ce n'est pas uniquement la faible implication de Gruson dans « Le partage des bénéfices » qui embarrasse Bernard Cazes à cette époque. C'est également parce que les non-sociologues du colloque d'Arras étaient tous des administrateurs de l'INSEE (travaillant tous à l'INSEE) que Bernard Cazes a cru que Claude Gruson était le grand instigateur du colloque. Les sociologues qui y participent sont alors rapidement jugés comme étant passés dans 'l'autre camp'. Cette erreur d'appréciation n'aura que peu d'implications. Sans doute Pierre Bourdieu aurait-il de toute manière répondu négativement à un démarchage de Bertrand de Jouvenel et Bernard Cazes pour travailler sur la question des indicateurs sociaux. Mais peut-être en aurait-il été différemment avec le sociologue anti-marxiste Jacques Lautman ? En effet, ce dernier acceptera par exemple de devenir le conseiller des agents de l'INSEE chargés de produire la première parution de « Données sociales » en 1973.

Au final, au milieu des années 1960, peu de sociologues français répondent au profil requis pour pouvoir s'impliquer dans un débat concernant la mise en place d'une comptabilité sociale utile à la prise de décision publique nationale.[269] Jean Stoetzel, du fait de ses compétences de quantitativiste acquises comme directeur-fondateur de l'IFOP, fait partie de ce petit nombre de sociologues ; de même, Joffre Dumazedier qui, bien qu'en deuxième ligne par rapport à Aron et Stoetzel, a développé des liens privilégiés avec le Commissariat Général du Plan. Vient ensuite la génération montante de la sociologie des années 1960. Nous avons évoqué en son sein deux individus spécifiques : Pierre Bourdieu et Jacques Lautman. S'ils n'ont pas encore l'aura de leurs aînés, tous les deux sont connus par Bernard

[269] De ce point de vue Raymond Aron doit être considéré comme un cas particulier. Il est tout sauf un "*number cruncher*" mais, de fait, son statut de représentant incontesté de la sociologie française l'impose comme un personnage incontournable pour qui veut impliquer la communauté académique des sociologues dans une controverse politico-administrative.

Cazes et Bertrand de Jouvenel en tant que sociologues théoriciens généralistes en puissance et ouverts à une sociologie quantitative.[270]
Mais nous ne saurions boucler notre panorama de l'élite sociologique mobilisable pour le lancement d'une grande controverse sur les indicateurs sociaux sans marquer une étape dévolue à l'examen de deux cas : le cas « Michel Crozier » et le cas « Raymond Boudon ».

b. Le cas « Michel Crozier »

Pourquoi s'attarder sur l'itinéraire du directeur du Groupe de sociologie des organisations[271] en se posant la question de son inaction par rapport au projet de mise en place d'un système de comptabilité sociale ? Deux motifs peuvent être avancés.
En premier lieu, Michel Crozier est, après la sortie de son premier livre « Le phénomène bureaucratique » (1963), un des seuls sociologues en vue à se focaliser sur une question sensiblement analogue à celle que se posent les grands planificateurs français : quels sont les problèmes d'articulation entre la modernisation de l'économie française et la modernisation sociale culturelle de la société française ? Or, cette proximité intellectuelle se traduit non seulement par la participation de Michel Crozier à diverses commissions du Plan à partir de 1964, mais également par le fait que Jacques Delors, le chef du SAS du CGP, trouve en Michel Crozier et sa théorie d'un *« modèle national d'autorité* » une de ses plus importantes sources d'inspiration.
En second lieu, Michel Crozier entretient des liens privilégiés avec au moins deux personnages centraux de la controverse américaine portant sur les indicateurs sociaux. C'est en effet Daniel Bell qui a permis en 1959 à Michel Crozier d'obtenir une bourse pour effectuer un séjour d'un an au *Center for Advanced Studies in the Behavioral Sciences* de l'université de Stanford à Palo Alto (Californie), où il mettra son ouvrage « Le phénomène bureaucratique » en chantier[272]. C'est également Bertram Gross qui lui met le pied à l'étrier de l'étude de la planification française, en l'invitant à participer aux travaux du groupe d'administration comparée qu'il anime[273].
Pour ces deux raisons, l'investissement de Michel Crozier sur le thème de la comptabilité sociale et des indicateurs sociaux semble à première vue envisageable. Un tel investissement ne se fera pourtant pas. En fait, en dépit des relations (parfois endettées) qu'il entretient avec nombre de personnes favorables à la mise en place d'une planification sociale concertée, Michel Crozier (et son équipe : P. Grémion, J. Lautman, R. Sainseaulieu, J.-C. Thoenig, J.-P. Worms, etc.) ne partage absolument aucune de leurs préoccupations à ce sujet.
Tout au long de sa carrière intellectuelle, qui le mène de positions trotskistes anti-américaines au sortir de la seconde guerre mondiale à son actuelle posture libertaire modérée (nettement moins virulente que dans les années 1970) reposant sur l'idée que l'organisation de l'Etat français est un des principaux facteurs de blocage de la société française, Michel Crozier a toujours décrit, théorisé et tenté de réformer le style d'évitement dépersonnalisé qui caractérise selon lui les relations sociales et les rapports sociaux en France (dans l'industrie, à l'école ou dans l'administration) sans jamais attacher beaucoup d'importance au contenu de ces relations et rapports sociaux. La question désincarnée sur laquelle se

---

[270] C'est en raison de ce dernier critère discriminant que le cas d'Alain Touraine, lui aussi sociologue généraliste en puissance, n'a pas été abordé ici (il est hors de notre champ).

[271] Qui deviendra Centre de sociologie des organisations (son appellation actuelle) au début des années 1970 au moment de son association au CNRS.

[272] Cf. Grémion (P.), "La construction du Phénomène bureaucratique", in Pavé (F.)(sld), 1994, *L'analyse stratégique autour de Michel Crozier*, (actes du colloque de Cerisy), Editions du Seuil, Paris.

[273] L'article "Pour une analyse sociologique de la planification" (op. cit.) constitue la contribution de Michel Crozier aux discussions du groupe de Bertram Gross, lancé et financé conjointement par l'Association Américaine de Science Politique et l'Université de Syracuse.

penche Michel Crozier consiste à savoir comment les acteurs individuels pourraient jouir individuellement de la liberté que leur octroie le système social français (« *le système a du jeu* ») et, en même temps, changer collectivement le système pour accroître cette liberté individuelle. Or, précisément, c'est à une substantialisation (*i.e.* acte de donner un contenu) du social que veulent travailler les adeptes d'une comptabilité sociale en indicateurs, et ce à travers l'élaboration de politiques sociales fondées sur une quantification de faits sociaux
Michel Crozier a certes siégé au sein de la commission interministérielle de la rationalisation des choix budgétaires (CIRCB) de 1969 (date de sa création) à 1974. Ceci n'invalide pas notre thèse du désintérêt du directeur du CSO pour toute procédure de substantialisation d'enjeux socio-économiques appelant une intervention des pouvoirs publics. Michel Crozier accepte en fait de faire partie de la CIRCB comme il accepte de siéger dans certaines commissions du Plan ou au comité directeur du Club Jean-Moulin. Dès le début des années 1960, Michel Crozier cherche des tribunes institutionnalisées (les indicateurs sociaux ne pas à cette époque institutionnalisés, et ne le seront d'ailleurs jamais) à partir desquelles il peut diffuser, en direction de l'élite politico-administrative française, ses idées de réforme de l'Etat et de la société toute entière. Cette volonté propagandiste est chez Michel Crozier aiguisée par sa croyance en la possibilité d'être un jour ou l'autre nommé ministre ou secrétaire d'Etat attaché au Premier Ministre chargé de la réforme de l'Etat[274]. Au reste, le passage à l'acte institutionnel qui caractérise la RCB ne constitue pas le seul élément qui la distingue des indicateurs sociaux. En effet, comme nous l'avons mentionné plus haut, même lorsque la RCB n'existe qu'à l'état de projet, elle repose explicitement sur le principe d'une redéfinition libérale et décentralisatrice des relations inter-institutionnelles (entre le ministère des Finances, les ministères dépensiers et les entreprises publiques, notamment), conception qui correspond *grosso modo* à celle défendue par Michel Crozier.

c. Le cas « Raymond Boudon »

Abordons le cas « Raymond Boudon ». Dans les années 1960, le jeune sociologue (né en 1934) est d'une grande discrétion, dans une période où la sociologie manque singulièrement de discrétion et cherche à rivaliser avec l'économie en termes de légitimité institutionnelle et sociale. Contrairement à Pierre Bourdieu (de quatre ans son aîné), Raymond Boudon n'a pas

---

[274] M. Crozier contracte cette croyance en 1968 lorsque Jean-Jacques Servan-Scheiber, encouragé par le département d'Etat américain à se préparer à porter sa candidature à la Présidence de la République Française, fait appel à lui (et à quelques autres membres du Club Jean-Moulin) en tant que "mentor". Le club Jean-Moulin est entré en phase d'éclatement après juin 1968. Les dissensions apparaissent parce que certains membres (et M. Crozier au premier chef) pensent, à la suite des événements de mai et juin, que le club doit faire davantage que de "brasser des idées". Il faut qu'il passe à l'action politique concrète, pas que nombre de hauts fonctionnaires ne veulent pas franchir, officiellement du moins. Dans le livre "La société bloquée", M. Crozier définit le programme qu'il offre à J.-J.S.-S.. Or ce dernier montre rapidement son manque de sens politicien et Michel Crozier, sitôt J. Chaban-Delmas pressenti comme premier chef de gouvernement de Georges Pompidou, espère bien obtenir un portefeuille ministériel. Peine perdue, la "nouvelle société" a certes de fort liens de parenté avec le propos de "La société bloquée", mais J. Chaban-Delmas préfère s'adjoindre (au sein de son cabinet) les services de deux autres anciens membres du club Jean-Moulin pour oeuvrer à la "nouvelle société" : Simon Nora (connu pendant la Résistance) et Jacques Delors, tous deux dotés d'une expérience administrative certaine, à l'inverse de Michel Crozier. Au demeurant, celui-ci persévérera malgré ce deuxième échec. La légende dit qu'en 1972 Alain Peyrefitte, ministre de la réforme administrative dans le gouvernement de Pierre Messmer, lui aurait proposé d'être son directeur de cabinet, ce qu'il a poliment refusé. Il semble également que Michel Crozier nourrissait le projet d'être nommé ministre de la réforme dans le premier gouvernement de V. Giscard d'Estaing (finalement, c'est J.-J.S.-S. qui prendra cette place de mai à juin 1974) et ministre de la recherche et de l'enseignement supérieur de V. Giscard d'Estaing au cas où celui-ci était réélu en 1981 (avant mai 1981, Michel Crozier était impliqué dans la mise en place de l'Institut Auguste-Comte, organisme conçu pour former au "*corporate management*" les meilleurs élèves de l'Ecole Polytechnique qui se destinaient à la direction de grands groupes industriels ; ce fut une des premières décisions de Jean-Pierre Chevènement, premier ministre de la recherche et de l'enseignement supérieur du gouvernement de Pierre Mauroy, de supprimer cet embryonnaire temple du « colbertisme high-tech »).

publié d'ouvrages à grand tirage tels que « Les héritiers » ou « Le partage des bénéfices ». Cela dit, dès 1966, il est assez rapidement pressenti comme héritier possible de Jean Stoetzel à la tête du Centre d'Etudes sociologiques du CNRS (Haroun Jamous faisait aussi figure de successeur sérieux). Par ailleurs, à partir de 1963, Raymond Boudon s'impose clairement comme le champion incontesté de l'école de Lazarsfeld en France, Paul Lazarsfeld étant alors réputé comme « l'Emile Durkheim » de la seconde moitié du siècle. Raymond Boudon confirme son appartenance à cette écurie intellectuelle (ainsi que son rôle de perpétuateur de celle-ci) en signant en 1967 « L'analyse mathématique des faits sociaux », un livre peu accessible aux profanes. Cet ouvrage rencontre toutefois un certain succès du fait qu'il montre, aux yeux du monde intellectuel français, que la sociologie peut être tout aussi rigoureuse que l'économie dans l'analyse et la prévision des grandes dynamiques sociales[275]. Ainsi, socialement et scientifiquement, Raymond Boudon a des chances de se trouver dans le champ de vision stratégique des deux promoteurs d'une comptabilité sociale indicateurisée que sont Bernard Cazes et Bertrand de Jouvenel. Pourquoi donc ces derniers n'ont-ils pas pu « activer » le potentiel stratégique que Raymond Boudon pouvait incarner à leurs yeux ?

Evidemment, la méfiance de Bernard Cazes, de Bertrand de Jouvenel et de l'élite sociologique par rapport à Claude Gruson et à l'INSEE vaut probablement pour Raymond Boudon. Mais elle ne vaut qu'en partie, car l'auteur de « L'analyse mathématique des faits sociaux » arbore, dans la période considérée, une neutralité politique sans tache. A l'inverse, Raymond Aron est l'éditorialiste politique du Figaro (sauf pour ce qui est de la guerre d'Algérie), Michel Crozier est l'intellectuel-clé du club Jean-Moulin, Pierre Bourdieu fustige la cécité sociologique des planificateurs de la rue de Martignac, Jacques Lautman affiche à l'envi ses opinions anti-marxistes, etc. Raymond Boudon, quant à lui, n'a à l'époque jamais pris parti publiquement la vie politique nationale[276] ou internationale. Si Raymond Boudon existe pour Bernard Cazes et Bertrand de Jouvenel, ce n'est qu'au travers de son intégrité scientifique. Ce qui le rend intéressant, c'est que l'on suppose alors qu'il est comme Paul Lazarsfeld : professionnellement, les *politics* ne l'intéressent pas ; en revanche, il est peut-être d'accord pour apporter une contribution scientifique *stricto sensu* à la *policy*.[277]

Politiquement neutre, scientifiquement intègre, non impliqué dans la malheureuse tentative d'instrumentalisation des sciences sociales par les planificateurs français, il apparaît ainsi à l'époque comme le sociologue français le plus apte à contribuer à la construction d'un système de comptes sociaux. La jonction ne se fait pourtant pas. Se pose tout d'abord un problème pratique : Raymond Boudon est maître de conférences à la faculté de lettres de Bordeaux de l'été 1964 jusqu'à l'été 1967 ; autant dire que pendant cette période, il est

---

[275] En publiant "*La place du désordre : critique des théories du changement social*" (PUF, 1984), Raymond Boudon fustige l'arrogance des décideurs publics français, mais adresse également aux sciences sociales un appel à davantage de modestie quant à leurs capacités de prévision et d'aide experte aux décideurs publics. Ce livre consacre le positionnement ouvertement libéral de Raymond Boudon, positionnement politique qui s'échafaude au début des années 1970, après une phase d'apolitisme.

[276] Il ne commencera à le faire que vers 1972 en proposant une falsification de la théorie du système éducatif reproduisant les inégalités sociales développée par Pierre Bourdieu, Cf. Boudon (R.), 1973, *L'inégalité des chances*.

[277] Pour savoir pourquoi l'apolitisme de Paul Lazarsfeld correspond malgré tout à un positionnement politique, on lira avec intérêt Pollak (M.), « Paul Lazarsfeld, fondateur d'une multinationale scientifique", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°25, 1979, pp. 45-59 ainsi que Pollak (M.), "Projet scientifique, carrière professionnelle et stratégie politique", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°55, novembre1984, pp. 54-62. Ce dernier article est une réponse à la réaction de Joffre Dumazedier ("A propos de l'étude de Michael Pollak sur Paul Lazarsfeld, fondateur d'une multinationale scientifique", *ARSS*, n°55, nov. 1984, pp. 49-53) au premier article de Michael Pollak.

absent de la scène intellectuelle parisienne, son scientisme s'accompagnant d'une grande discrétion sociale.
Sitôt revenu à Paris, Jean Stoetzel l'informe de son intention de lui transmettre progressivement le flambeau de la direction du Centre d'études sociologiques. Si Jean Stoetzel est sûr de son choix, l'accomplissement de celui-ci, terminé en janvier 1968 par la nomination officielle de Raymond Boudon à la tête du CES, rencontre de sérieux obstacles. Pour diverses raisons, le CES des années 1960 est devenu de loin le plus important pôle de recherches sociologiques, mais présente une unité programmatique extrêmement fragile. Des courants de pensée autonomes s'y sont développés autour de fortes personnalités telles qu'Haroun Jamous, Henri Mendras ou Edgar Morin, tous méthodologiquement très différents de Raymond Boudon. Mais ce dernier accepte malgré tout de prendre la suite de Jean Stoetzel, en pensant pouvoir exercer sur ses collègues une sorte magistère méthodologique qui, petit à petit, mettra le centre de recherche à l'abri d'un éclatement fatal.
Le rude travail de fédération scientifique auquel doit s'atteler Raymond Boudon dès son arrivée à la tête du CES, le maintient dans son invisibilité et donc son indisponibilité pour Bertrand de Jouvenel et Bernard Cazes. De surcroît, stratégiquement, pour le nouveau directeur du CES, accepter de travailler sur la question des indicateurs sociaux comporte le danger d'aller dans le sens des forces centrifuges qui ont déjà sensiblement balkanisé le centre de recherche. Cela dit, il n'est pas imprudent de penser qu'à ce moment-là une participation de Raymond Boudon à une controverse sur la question des indicateurs sociaux est encore possible.
Deux séries d'événements en 1968 vont réduire à néant cette possibilité : d'une part, les conséquences de mai 68, et, d'autre part, l'évolution de la controverse sur les indicateurs sociaux aux Etats-Unis.
Il n'est pas question ici de rappeler l'ensemble des interprétations et analyses qui ont été faites des événements de 1968 en France. Disons que, pour ce qui nous intéresse, mai 68 et, par dessus tout, sa totale non-prédiction jettent un fort discrédit sur les fonctionnaires rationalistes qui, dès la sortie de la seconde guerre mondiale, n'ont eu de cesse de développer un appareil de planification s'arrogeant le rôle de médiateur principal entre le pouvoir politique et la société française. Au niveau gouvernemental, la foi en l'efficacité des projets de rationalisation de la gouvernementalité commence à décliner. Par exemple, les promoteurs de la RCB ou du renforcement du niveau régional vont progressivement s'apercevoir que leurs appuis politiques au sein du gouvernement sont rares.
Beaucoup de fonctionnaires rationalistes vont d'abord réagir à cette chute de leur légitimité politique en tentant d'être davantage rationalistes qu'ils ne l'étaient auparavant. En effet, la baisse de leur légitimité politique les oblige à se replier sur leur légitimité « scientifique ». Or, les mouvements de mai 68 ont également entamé cette dernière. Nombreux sont en effet les chercheurs en sciences sociales, économistes compris, marxistes ou non-marxistes, qui tiennent aux agents planificateurs des propos un peu vengeurs que l'on pourrait formuler de la sorte : « Si vous nous aviez un peu plus écoutés, ça ne serait peut-être pas arrivé ». De fait, un équilibrage des rapports planificateurs/chercheurs en sciences sociales est inséparable de la construction politique, administrative et scientifique de la crise de mai 68. Par exemple, au Commissariat du Plan, cette crise déclenche la mise en oeuvre de deux projets jusqu'alors latents : premièrement, la création et la généreuse dotation budgétaire par la DGRST du Comité d'Organisation de Recherches appliquées sur Développement Economique et Social (CORDES), à la tête duquel sera placé, au début de l'année 1969, Robert Fraisse[278] ; deuxièmement, la constitution de divers groupes d'études prospectives dont Bernard Cazes deviendra peu à peu le « superviseur » de fait (le titre de « responsable des études à long terme » du Commissariat Général du Plan ne lui sera attribué qu'en 1971).

[278] Qui, après l'accomplissement de sa mission de rapporteur du groupe 1985 en 1965, était venu étoffer le personnel du Service des Affaires sociales de Jacques Delors.

Ces deux types d'instances instaurent un nouveau mode de relations entre les chercheurs et les planificateurs. Ces relations ne sont plus fondées sur le principe de l'instrumentalisation frontale des sciences sociales, mais plutôt sur le principe de l'échange et de la confrontation équilibrée des points de vue. La frontière séparant les sociologues des planificateurs deviendra dès lors de plus en plus floue jusqu'à la fin des années 1970.

Comme on va le voir, la reconfiguration des rapports entre recherche et planification qui s'opère après les événements de 68 dépasse très largement le cas particulier de Raymond Boudon. Cependant, son cas illustre bien cette reconfiguration. On se souvient qu'avant mai 68, la balkanisation scientifique du centre d'études sociologiques de Raymond Boudon en était à un stade déjà avancé. Fort de ses grandes compétences méthodologiques, Raymond Boudon pense néanmoins pouvoir renverser ce processus. Après mai 1968, la dynamique politique d'ouverture de la DGRST qui s'exprime par le biais du CORDES (ou par ce qui deviendra en 1972 la Mission de la Recherche Urbaine du ministère de l'Equipement) va avoir raison du projet de mise en cohérence du CES que porte Raymond Boudon.

Comparée au CNRS, la DGRST est à cette époque tellement « libérale » dans ses orientations programmatiques et tellement généreuse dans ses financements qu'elle permet aux différents « chefs de courants » du CES de recruter les chercheurs contractuels qui vont contribuer à l'autonomisation scientifique des différents courants en présence.[279] En conséquence, Raymond Boudon perd dans l'affaire toute prise sur ses collègues et cette perte va induire chez lui un repli sur son orientation scientiste originelle. Cet accès de radicalisme est évidemment renforcé par la fièvre gauchiste qui s'empare alors des milieux intellectuels français et qui pousse de nombreux chercheurs à vouloir ouvertement mettre les sciences sociales au service de la « Révolution prolétarienne » ou, tout au moins, d'un certain réformisme social : « *C'est également pour des raisons morales que, très tôt au cours de mes études supérieures, j'ai cessé de me ressentir comme de gauche, sans tout d'abord m'en rendre clairement compte. J'en ai décrypté les raisons par la suite : ce changement provenait de ce que j'avais éprouvé progressivement de plus en plus de difficulté à accepter l'assurance avec laquelle certains intellectuels de gauche se voyaient comme les dépositaires de la conscience universelle, s'attribuaient le monopole à la fois de l'esprit, du coeur, du désir de progrès et de la générosité, et concluaient que cette supériorité pour ainsi dire substantielle les dispensait non seulement de toute discussion réglée sur leurs propres idées, mais aussi de toute considération pour autrui.* »[280].

On comprend dès lors que l'adoption d'une telle posture n'amène pas R. Boudon à participer à la mise en place d'un système de comptes sociaux qui repose clairement sur le principe d'une scientifisation accrue de l'action sociale étatique, comme en atteste l'investissement officiel de chef du Service des Affaires sociales du Plan, Jacques Delors, sur ce thème.

L'autre événement qui va conforter Raymond Boudon dans son choix de rester à l'écart d'un compromis possible entre chercheurs en sciences sociales et planificateurs sur le thème des indicateurs sociaux a lieu aux Etats-Unis. De par les liens de travail et d'amitié qu'il entretient avec Paul Lazarsfeld, Raymond Boudon[281] est rapidement informé qu'un certain nombre de chercheurs, qualifiés de « *statistician zealots* » et emmenés par Mancur Olson,

---

[279] Le sentiment de dépit qu'éprouve Raymond Boudon à l'égard du mode de gestion de la recherche institué par la DGRST se trouve également exacerbé par le fait que son frère Philippe, de six ans son cadet, architecte et docteur d'Etat en urbanisme, voit en 1969 son projet prétendument scientifique de fondation d'une discipline architectologique financé amplement par la DGRST. Carte blanche lui est donnée pour créer de toutes pièces son Laboratoire d'Architectologie et de Recherches Epistémologiques sur l'Architecture (LAREA). "Où va la science ?" s'est probablement dit Raymond Boudon !

[280] Boudon (R.), "Pourquoi devenir sociologue ?", *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°1, février 1996, pp. 52-79.

[281] Raymond Boudon a effectué un long séjour dans le centre de recherche de Paul Lazarsfeld à Columbia University au cours de l'année 1962, juste avant la venue de Paul Lazarsfeld en France pour enseigner à la Sorbonne.

veulent mettre leurs compétences scientifiques au service d'une reprise en main de l'action sociale américaine par l'Etat fédéral. D'un autre côté, il apprend aussi que la réaction s'organise autour d'Eleanor Sheldon et d'Otis Dudley Duncan[282]. Ainsi, Raymond Boudon n'hésite plus à tenir une position volontairement scientiste et retirée délibérément des affaires publiques « *for science sake* »[283]. Voici comment au début des années 1980 Raymond Boudon justifie la pertinence de son choix : « *Sans ces précautions* [méthodologiques], *les indices risquent de devenir d'efficaces véhicules idéologiques. Il est d'autant plus important d'insister sur la nécessité d'une attitude critique à l'égard des indicateurs sociaux que ceux-ci ont, à la suite des travaux de Ogburn, de Raymond Bauer, et d'autres, aux Etats-Unis d'abord, en Europe ensuite, acquis une existence politique officielle et une importance politique croissante, au point que O. D. Duncan put en 1969 parler de « mouvement social » à propos du développement des écrits et des passions sur les indicateurs sociaux. Aujourd'hui toute politique sociale tend à rechercher une atténuation du coefficient de Gini* [mesure statistique particulière de l'inégalité sociale] *ou de ses équivalents*[284]*. Or non seulement le coefficient de Gini est à manier avec de grandes précautions, rien n'indique en outre que l'atténuation des coefficients corresponde à un niveau plus élevé de satisfaction collective. De façon générale, la signification des indicateurs et de leurs variations d'un point de vue de politique sociale n'est jamais évidente ni immédiate. Les taux de suicide n'ont pas de signification en eux-mêmes, mais seulement par rapport à des théories implicites ou explicites qui, comme celle de Durkheim, font du suicide un des indicateurs de variables comme l' »anomie » ou l' »égoïsme »* »[285].

Pour autant, il ne faut pas conclure que les fortes réserves de Raymond Boudon envers la vertu et de la capacité d'un système de comptes sociaux à scientificiser la gestion des affaires publiques sont synonymes chez lui d'un désintérêt pour la question de la rationalisation scientifique des affaires publiques. Son livre « L'inégalité des chances » (1973) sur la politique éducative française témoigne au contraire d'un certain intérêt. Raymond Boudon considère simplement que la mise en place d'une comptabilité sociale relève strictement d'un travail administratif dont les opérateurs peuvent, s'ils le veulent,

---

282 Sheldon (E. B.), Moore (W. E.), (Eds.), 1968, *Indicators of social change. Concepts and measurements*, op. cit.

283 Par la suite, lorsque R. Boudon officialisera ses positions d'intellectuel de droite, il pardonnera à Mancur Olson ses égarements militants pour la cause des indicateurs sociaux, pour ne retenir de lui que son livre "*The logic of collective action*" dont il préfacera la traduction française parue en 1978.

284 On peut être surpris du caractère pour le moins infondé et irréaliste d'une telle affirmation en provenance de quelqu'un d'aussi rigoureux que Raymond Boudon. En fait, on trouve fréquemment dans les textes de ce dernier des "scories" d'irrationalité qui soulignent, à notre sens, l'hyper-rationalisme de ce professeur. Par exemple, page 43 de "*La crise de la sociologie*" (Librairie Droz, Genève, 1971) on peut lire "*En 1969, l'astronautique a posé trois hommes* [sic : deux seulement] *sur la lune et l'on peut prédire qu'elle en débarquera d'autres sur Mars vers 1985, sauf malice des dieux*".

285 Cf. la rubrique "Mesure" in Boudon (R.), Bourricaud (F.), 1986, *Dictionnaire critique de sociologie*, PUF, Paris. Il ne fait aucun doute que Raymond Boudon est l'auteur du texte de cette rubrique. Par ailleurs, dans l'avant-propos de ce dictionnaire, on trouve le nom de Bernard Cazes parmi les personnes remerciées par les deux auteurs du dictionnaire. En fait, l'appartenance de Bernard Cazes et Raymond Boudon à un même réseau de réflexion a commencé à se concrétiser vers 1975 par l'intermédiaire de François Bourricaud, au gré de la décomposition-recomposition des réseaux du Congrès pour la liberté de la culture et de la constitution progressive d'un pôle d'intellectuels néo-libéraux. Ceux-ci s'expriment notamment dans la revue bi-mensuelle "*Les analyses de la SEDEIS*" (vendue en 1977 par Bertrand de Jouvenel à Jacques Plassard, alors éditorialiste économique du *Figaro*) et dans la revue "*Commentaire*" (créée en 1978 et dirigée par Jean-Claude Casanova, conseiller du Premier Ministre Raymond Barre, et orchestrateur principal en 1979 de la liquidation administrative du CORDES de Robert Fraisse et, plus indirectement, de la Mission de la Recherche Urbaine du ministère de l'Equipement). On trouve dans le premier numéro des "*Analyses de la SEDEIS*" (novembre 1977) un article de Bernard Yon intitulé "L'évaluation des politiques publiques est-elle possible ?", qui pose l'évaluation comme un instrument raisonnable, raisonné et expérimenté aux Etats-Unis, de critique libérale de l'efficacité de l'Etat en action.

s'inspirer des analyses scientifiques produites par les chercheurs. Ainsi que l'exprime un de ses jeunes et proches collaborateurs au Centre d'études sociologiques : « *Les rôles civiques et professionnels des spécialistes des sciences sociales ne doivent pas être considérés comme opposés, mais plutôt comme complémentaires. Cette complémentarité exclut toutefois la confusion, que les individus et les associations professionnelles s'attacheront donc à éviter. L'apport essentiel des sciences sociales réside dans leur contribution à l'élévation du niveau de culture générale et de compréhension de l'univers social.* »[286].

d. Conclusion sur la désaffection des sociologues par rapport à la perspective d'une comptabilité sociale en indicateurs

Nous sommes désormais en mesure de conclure sur l'éventualité d'une contribution d'éminents représentants de la discipline sociologique à la mise en place d'une comptabilité sociale pouvant servir de base à une planification pragmatique des politiques sociales et, plus largement, à une modernisation technologique de la planification nationale. Le non-avènement de cette contribution s'explique par un grand nombre de facteurs que l'on peut regrouper en quatre grands types d'arguments. *Primo*, une distance certaine, au départ, entre le mode d'appréhension de la réalité sociale mis en oeuvre par les sociologues et celui adopté par les planificateurs. *Secundo*, le devoir d'indépendance des chercheurs en sciences sociales non économiques vis-à-vis du pouvoir ou, en d'autres termes, la sauvegarde par les chercheurs d'une liberté critique à l'égard du pouvoir, attitude qui oeuvre au maintien de la distance évoquée dans le premier point (ce devoir doit être compris dans le contexte des années 1960 où les sociologues veulent donner à la sociologie ses lettres de noblesse en tant que discipline scientifique). *Tertio*, une interrogation, mêlée d'une défiance plus ou moins explicite chez les sociologues à l'égard d'une possible dimension totalitaire du système de la planification nationale, dimension incarnée par Claude Gruson[287]. *Quarto*, un événement, mai 68, dont les conséquences consacrent dans un même mouvement le pluralisme des méthodologies et des objets de la sociologie française, ainsi que l'impossibilité d'une instrumentalisation forte et planifiée des sociologues.

Dernière mise au point sur l'autonomie de la sociologie par rapport au planificateurs

Dans Pollak (M.), « La planification des sciences sociales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°2/3, 1976, pp. 105-121, il est écrit qu'une « *observation superficielle des conflits dont la sociologie est l'enjeu donnerait à penser que les défenseurs d'une conception directement opératoire ont largement perdu leur audience après 1968. Cependant l'évolution réelle de la discipline que cache l'agitation des débats intellectuels démontre que de toutes les sciences humaines, la sociologie a sans doute été celle dont l'autonomie a été le plus entamée par les effets de la contractualisation.* [Et Michael Pollak de conclure que l'on] *peut se demander si la souplesse des mécanismes*

[286] Lécuyer (B.-P.), « L'apport des sciences sociales à l'orientation de l'activité nationale », *Revue Internationale de Sciences Sociales*, vol. XXII, 1970, n°2, p. 325. Bernard-Pierre Lécuyer et Jean-Gustave Padioleau, tous deux proches de Raymond Boudon, sont devenus dès la fin des années 1960 de fidèles lecteurs de Bernard Cazes. On peut même affirmer sans imprudence que Bernard Cazes, par son activité d'importateur et de commentateur des sciences sociales américaines, a en grande partie suscité la 'vocation' de J.-G. Padioleau pour l'analyse de politiques publiques et le management public.

[287] Sur cet aspect, nous nous sommes focalisé sur Claude Gruson parce qu'il est le grand planificateur qui est "monté au créneau" de l'instrumentalisation de la sociologie. Il n'était cependant pas le seul à susciter une méfiance chez les sociologues. François Bloch-Lainé et la Caisse des Dépôts et Consignations (« Etat dans l'Etat » producteur de grands ensembles) étaient aussi sous le feu de critiques anti-totalitaires de la part des sociologues (marxistes compris, tels que Henri Lefebvre, 1974, *la production de l'espace*, Anthropos, Paris).

d'encadrement actuels, capable de favoriser des travaux hétérodoxes, voire « contestataires » [...] *qui dissimulent la prolifération de la littérature sociologico-administrative à laquelle ils servent de caution n'est pas en train de réaliser ce que les procédures moins raffinées et plus voyantes n'avaient réussi, avant 1968 à accomplir : la réorientation, pour ne pas dire la reprise en main de la recherche sociologique* » (p. 121). Comme nous l'avons montré, la « contractualisation » et, partant, la pluralité institutionnelle des « mécanismes d'encadrement » des recherches sociologiques sur laquelle cette contractualisation se base, peuvent être largement considérées comme le fruit d'un affaissement et d'un éclatement du pouvoir des planificateurs. Cet affaissement et cet éclatement couvaient dès la moitié des années 1960 et la crise de 1968 les a en quelque sorte « précipités ». Dès lors, les planificateurs en général et la sous-catégorie des planificateurs des sciences sociales ne peuvent pas être approchés comme un pouvoir capable comme un seul homme d'une reprise en main de la sociologie. Finalement, M. Pollak utilise dans son propos ce thème de la reprise en main (par une puissance étrangère) de la sociologie pour rendre à nouveau mobilisateur le mythe moderne de l'autonomie de la science. Or, s'il y a une chose que la sociologie a bien montré, c'est que la question de l'autonomie de principe d'un sous-système social ou d'un champ social est vide de sens. C'est celle des formes de l'autonomie et de la plus ou moins grande adhésion sociale à ces formes qui mérite examen. On peut donc se demander si l'article de M. Pollak ne constitue pas tout simplement un pamphlet corporatiste appelant la communauté balkanisée des sociologues à un retour à l'ordre académique mythique d'avant-mai 68.
(En écrivant cela, il s'agit seulement pour nous de clarifier la nature des propos tenus par M. Pollak dans son article et, en conséquence, de nous positionner par rapport aux discours scientifiques légitimes relatifs aux liens entre planificateurs et chercheurs en sciences sociales).

6. Mai 68 casse en deux l'*issue network* des indicateurs sociaux

a. Les gauchistes du SAS et le « divorce » entre Bernard Cazes et Jacques Delors.

A l'issue de ce que l'on a vu, on peut tirer définitivement un trait sur l'éventualité d'une mobilisation par Bernard Cazes, Bertrand de Jouvenel et Jacques Delors de la sociologie « académiquement régulée ». Cette mobilisation, rappelons-le, avait pour but de lancer, à l'instar de ce qui s'est fait aux Etats-Unis, un grand « débat-projet » d'institutionnalisation d'une comptabilité sociale pouvant assurer entre autres choses une fonction importante d'évaluation *ex post* des politiques publiques. Mais qu'en est-il de la sociologie « académiquement non régulée » et « soixante-huitarde » qui s'épanouit en France à partir de 1968 ? La question de la mobilisation éventuelle de ce type de sociologie ne s'est en réalité pas posée. Le contexte politico-idéologique du moment, marqué par la montée en puissance des thèses libertaires dans les milieux intellectuels, va à la fois susciter un regain de méfiance par rapport au projet des indicateurs sociaux et dissuader ses promoteurs institutionnels de faire appel de manière conséquente à la recherche contractuelle en sciences sociales. En définitive, il est plus important de s'attacher à analyser les conséquences des événements de 1968 sur la dynamique du réseau intellectuel formé autour de la question des indicateurs sociaux.
Avant mai 1968, la notion de « paix sociale » représentait une valeur partagée par de larges fractions des milieux intellectuels de gauche et de droite. Par exemple, le 28 janvier 1967,

une table ronde est organisée par la revue Economie et Humanisme (dirigée par Jean-Marie Albertini) sur le thème « Stratégie, réforme, révolution » dont le libellé est le suivant : « *Il s'agit d'un thème particulièrement actuel bien que très peu étudié. Si, en effet, l'on parle beaucoup de changements de structures au sein d'une société en mutation, très rarement sont envisagées les stratégies possibles qui permettraient de maîtriser cette société en mouvement et de l'orienter* ». On trouve comme intervenants principaux à cette table ronde Jean-Marie Albertini qui la préside, Bernard Cazes, Marcel Gonin (de la CFDT), Daniel Huguenin (de la Confédération des Jeunes Patrons), et Mademoiselle Nouvelon (du CNJA). Des hommes de droite et de gauche se réunissent pour discuter des stratégies de conciliation entre progrès social et paix sociale.

Après mai 1968, le climat des échanges gauche-droite change. On assiste à un jeu de stigmatisations mutuelles générales. Ce jeu aboutit à faire de la notion de paix sociale l'apanage idéologique d'une droite réactionnaire prônant le respect de l'ordre social capitaliste moyennant un minimum d'ajustements dans cet ordre. De son côté, la gauche non-gauchiste se voit dans l'obligation de radicaliser son réformisme social afin de ne pas se laisser déborder par les gauchistes ou de ne pas se les aliéner politiquement.

Au Service des Affaires Sociales du Commissariat Général du Plan, les agents les plus 'révolutionnaires' laissent entendre à Jacques Delors que si une réflexion sur les indicateurs sociaux doit être poursuivie, elle devra en exclure les « atlantistes » que sont Bertrand de Jouvernel et Bernard Cazes. Une comptabilité sociale au service du peuple opprimé est au moins à ce prix.[288] Ce type de compromis illustre bien comment, à l'inverse de ce que l'on pourrait penser en première analyse, l'apparition du gauchisme dans les années 1960 en France ne signale pas, dans l'administration tout au moins, une volonté d'aligner les positions politiques dites « de gauche » sur une sorte d'anti-étatisme.

Ainsi, il est clair que les gauchistes du SAS qui sermonnent Jacques Delors pensent que l'institutionnalisation d'un système de comptabilité sociale équivaudrait à la mise en place d'une super-technologie bio-politique d'assujettissement, de contrôle, voire d'oppression sociale. Dans une perspective néo-marxiste (quasi-gauchiste), en 1977, Bruno Jobert et Bruno Revesz[289] affirment : « *Etudes des mécanismes de régulation des problèmes sociaux, mise en place de systèmes de statistiques sociales, rapports et indicateurs sociaux sont, parmi d'autres, les témoins d'une production intellectuelle qui vise à donner un statut nouveau au « social » dans le jeu des pratiques planificatrices et plus largement dans la compétition pour l'allocation des ressources publiques* » (p. 252). Les deux auteurs concluent leur discussion en soutenant que cette production intellectuelle est représentative de « *politiques sectorielles* [qui] *tendent à reconstruire une demande sociale abstraite, ignorant la situation sociale totale des groupes concernés. Ce faisant, elles s'interdisent les interventions sur la genèse sociale du besoin. Le besoin réifié devient le support d'une politique sociale quantitative et la réification du besoin social cache la logique économique dont elle est le signe. Mais les transformations actuelles de la croissance économique tendent à engendrer des coûts sociaux tels qu'il ne serait pas possible de maintenir en l'état les modalités existantes de la gestion du besoin social. Pour innovatrice qu'elle soit, la production intellectuelle appelée à la rescousse ne modifie pas radicalement le rapport de l'économique et du social : en définitive, les finalités sociales apparaissent toujours comme un domaine autonome et subordonné à la régulation économique.* » (p. 260). Cela, les gauchistes du SAS l'ont pensé aussi, bien des années plus tôt. Pour eux, l'alternative était simple : soit ils laissaient Jacques Delors (et Jacques Baudot) persévérer dans son projet

---

[288] Le SAS de cette époque est composé de Jacques Delors, Jacques Baudot, Françoise Euvrart, Robert Fraisse, Jean-Pierre Guillart, Marie-Thérèse Join-Lambert, Guy Métais, Michel Pottier, et René Pucheu. De tous, Jacques Delors est celui qui est le moins « de gauche ».

[289] "Politiques résiduelles et planification sociale", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. LXIII, 1977, pp. 243-60.

d'indicateurs sociaux en toute innocence de cause, soit ils tentaient de le culpabiliser, quitte à accepter de travailler un peu sur l'idée d'une comptabilité sociale indicateurisée. En l'occurrence, c'est le second volet de l'alternative qui a été choisi[290].

Ainsi, les gauchistes du SAS n'ont pas voulu empêcher, sur le long terme, la colonisation de l'imaginaire administratif par une production intellectuelle tout à fait condamnable à leurs yeux même si, sur le court et moyen terme, leurs culpabilisants 'rappels à l'ordre intellectuel gauchiste' ont eu d'indéniables effets institutionnels. Par exemple, si la production intellectuelle dont parlent MM. Jobert et Revesz avait été prise en charge par des administrateurs intellectuels de droite, ils l'auraient mise en oeuvre de manière plus orthodoxe. Par exemple, Bernard Cazes pense « sans états d'âme » qu'il est légitime de supprimer les programmes sociaux qui n'atteignent pas leurs objectifs. A l'inverse, en 1971, Jacques Delors passé au cabinet du Premier Ministre, culpabilisé ou responsabilisé par les gauchistes du SAS, demande discrètement au SAS de ne pas poursuivre plus avant l'élaboration d'un premier « rapport social », de peur qu'il ne fournisse des arguments à ceux qui veulent tuer un certain nombre de programmes sociaux dans leur jeune âge. On est là devant un acte de retenue dans l'usage concret de cette production intellectuelle par un de ces principaux concepteurs.

Reprenons le fil de notre histoire. Au début de l'année 1969 le commissaire au Plan, Robert Montjoie, demande à Bernard Cazes de réfléchir à l'alternative suivante : sa nomination au poste de secrétaire général du CORDES dont le projet est presque abouti[291] ; ou la gestion d'un projet de développement des études prospectives en accompagnement de l'activité courante des diverses commissions du Plan. En raison du tournant explicitement gauchisant pris globalement par la recherche académique et non-académique en sciences sociales (économistes compris), Bernard Cazes opte pour les études prospectives. Il se voit mal traiter avec des chercheurs ou des équipes de recherche dont la « *duplicité* » et « *l'irresponsable naïveté* » l'insupportent au plus haut point. A travers ces deux expressions, Bernard Cazes stigmatise ainsi la recherche effrénée de financements publics accompagnée d'une critique non moins effrénée des financeurs publics.[292] Voici un exemple de « *délire gauchiste* » qui a le don d'agacer singulièrement Bernard Cazes[293] : « *L'impression première que laisse la lecture de ce livre* [Jacques Delors, *Les indicateurs sociaux*, 1971] *est celle d'une logique extrême, tout est parfaitement classé. La plus petite partie de la vie sociale de notre pays a été dosée et expliquée, toutes les relations s'enchaînent parfaitement.*[294] *Mais très vite le lecteur ressent un certain malaise, il se sent pris au piège du technicien, dirigé,*

---

[290] Comme on le verra par la suite, un schéma d'analyse similaire peut être appliqué à la mise en place de la RCB. Les analyses micro-économiques de type coût-avantage ignorent la lutte des classes, les rapports de production, les inégalités sociales et culturelles ; par exemple, elles partent du postulat que la valeur d'un franc est la même pour l'ouvrier de chez Renault que pour le p.d.g. de Saint-Gobain. Or, malgré ces fondations théoriques de droite, la RCB a été en grande partie mise en pratique par des hommes de gauche (gauchistes ou non) qui étaient conscients de ces fondations théoriques.

[291] Le CORDES est officiellement créé par décision du Premier Ministre le 14 juin 1969. Le texte de la décision (n°6901726) stipule que "*Le CORDES est chargé d'encourager et de coordonner les travaux de recherche portant sur le développement économique et social menés par les centres de recherche et les bureaux d'études publics ou privés*".

[292] "*Cracher sur le cuisinier tout en voulant boire sa soupe à satiété*" pour reprendre la métaphore culinaire d'une des personnes que nous avons interviewées.

[293] Les annotations de Bernard Cazes en marge des documents relatifs aux indicateurs sociaux (documents qu'ils nous a aimablement communiqués) nous ont permis de connaître avec une certaine précision les propos qui provoquaient chez lui agacement ou même parfois fureur.

[294] Si Bernard Cazes entend par "délire" quelque chose comme "dé-lire", alors on peut être d'accord avec lui. L'ouvrage de Jacques Delors n'a rien d'une "*parfaite*" taxinomie de la réalité sociale française, ni d'une "*parfaite*" mise en relation explicative des différentes situations sociales examinées dans le corps du livre.

soumis à la loi du plus grand nombre, en quelque sorte écrasé par le futur bonheur collectif qu'on lui prépare. »[295]

Ce choix de Bernard Cazes de ne pas devenir le « gestionnaire de la recherche » attitré du Commissariat Général du Plan est accueilli avec un certain soulagement par le Services des Affaires Sociales du CGP, et plus particulièrement par Jacques Delors qui soutient au même moment la candidature de son « poulain », Robert Fraisse, au poste de secrétaire général du CORDES[296]. Parce que certains de ses collaborateurs gauchistes ont fait pression sur lui, Jacques Delors se refuse à envisager qu'un « pré-gauchiste » repenti devenu un homme de droite et porte-parole de l'impérialisme idéologique américain soit en charge de la gestion de la recherche en sciences sociales.

D'après la demi-douzaine de personnes que nous avons interrogées à ce sujet, l'inquiétude qu'éprouve Jacques Delors à l'égard de l'éventuelle promotion de Bernard Cazes s'exprime également dans la participation assidue du chef du SAS et de ses suivants aux divers groupes d'études prospectives relevant de l'action sociale. Ceux-ci ont été institués à la fin de 1968 en vue de l'élaboration du VIème Plan (1971-75). Bernard Cazes y officie et Jacques Delors ou un homme de Delors surveille son activité dans le domaine de la prospective :

Groupes prospectivistes dans lesquels Bernard Cazes siège	**Personnalités dont la présence dans ces groupes est à noter**	**La « surveillance » rapprochée de Bernard Cazes**
groupe d'études prospectives	R. Aron, P. Delouvrier, M. Crozier, J. Monod, P. Ricoeur	Jacques Delors
Groupe de prospective du logement	r.a.s.	Jacques Delors
Groupe de prospective « temps et espaces de loisirs »	S. Antoine, J. Dumazedier, J. Fourastié, A. Ripert (épouse de Jean Ripert).	Jacques Delors, R. Pucheu (SAS-CGP)
Groupe de prospective urbaine	r.a.s.	R. Fraisse, A. Pitrou
Groupe de prospective « mobilité et coûts de l'adaptation »	J. Monod, P. Naville, J.-D. Reynaud, G. Roustang (CNRS), R. Sainsaulieu	J. Delors, M.-T. Join-Lambert (SAS)
Groupe de prospective « troisième âge »	J. Dumontier, J.-R. Tréanton,	M. Pottier (SAS), N. Questiaux (Conseil d'Etat)
Groupe de prospective « transformations du mode de vie »	J. Desabie, B. de Jouvenel, E. Lisle, H. Prévot, A. Touraine	J. Delors, J. Baudot, R. Fraisse, A. Pitrou

b. Jacques Delors et les vertus évaluatives attachables aux indicateurs sociaux

---

[295] Note de lecture de M.-Th. Parisot à propos de l'ouvrage de Jacques Delors, *Les indicateurs sociaux*, op. cit., in *Chronique Sociale de France*, cahier n°2, mai 1971, pp. 76-78.

[296] Pour des raisons évidentes, le commissaire adjoint Louis-Pierre Blanc et l'ancien commissaire adjoint devenu directeur général de l'INSEE, Jean Ripert, sont également favorables à ce que Robert Fraisse devienne le responsable du CORDES.

L'entreprise de marginalisation de Bernard Cazes[297] qu'engage Jacques Delors à l'intérieur du chantier institutionnel des indicateurs sociaux peut être mise en évidence par la lecture de l'ouvrage « les indicateurs sociaux » paru en 1971. Dans cette réédition augmentée du rapport CRIS de 1968, le conseiller du Premier Ministre avance l'argument selon lequel les travaux américains relatifs à l'institutionnalisation d'une comptabilité sociale en indicateurs sont inutilisables en France : « *Les auteurs américains partent d'un postulat de consensus quasi-général sur les buts de la société, attitude qui existe effectivement beaucoup plus aux Etats-Unis qu'en France, où les contradictions idéologiques sont beaucoup plus vivaces* » [...][La France] *semble devoir se limiter à la définition d'un certain nombre de mesures statistiques les plus objectives et significatives possibles, indicateurs sociaux reflétant dans ses grandes lignes l'état social de la nation, mesures livrées ensuite à la libre appréciation des forces politiques* » (p. 375). On se trouve ici confronté à un discours de disqualification à double détente à l'encontre de Bernard Cazes : d'une part, l'importation d'idées américaines est déclarée vouée à l'échec pour cause de trop grandes différences entre contextes nationaux ; d'autre part, la dimension évaluative des indicateurs sociaux à l'américaine dont Bernard Cazes se fait le promoteur n'a pas lieu d'être en France.

Par ailleurs, par ce deuxième argument, le chef du Service des Affaires Sociales justifie *a posteriori* sa décision d'aller rendre visite en juillet 1969 (c'est-à-dire quelques semaines avant son recrutement effectif au cabinet du Premier Ministre Jacques Chaban-Delmas) aux statisticiens sociaux de l'INSEE afin de « *leur refiler* [explicitement] *le bébé des indicateurs sociaux* »[298], ou du moins du chantier qu'il a laissé en plan en avril 1968 après la publication du rapport CRIS.

Par ce geste politique, Jacques Delors dévoile finalement ce qu'il pense de la question des indicateurs sociaux et ce qui le démarque de Bernard Cazes. Pour le futur conseiller pour les affaires sociales et culturelles de Jacques Chaban-Delmas, l'élaboration d'indicateurs sociaux doit servir à démontrer objectivement que le bien-être social ne saurait être confondu avec les bonnes performances de l'économie française et que la croissance du PNB n'équivaut pas nécessairement à une croissance du BNB (le Bonheur National Brut pour reprendre une expression qui avait cours à l'époque). Cette idée, Bernard Cazes la partage mais en déduit, à l'inverse du chef du SAS, une doctrine libéralisante quant au rôle de l'Etat. De l'avis de Jacques Delors et des autres membres du SAS, les indicateurs sociaux doivent aider à fonder le caractère de nécessité du développement d'un interventionnisme social de la part d'un Etat censé compenser les effets socialement pervers du développement économique. Dans le cadre de cette doctrine, l'interventionnisme étatique social est indubitablement synonyme de progrès social. En employant les termes de l'épigone de Jacques Delors, Robert Fraisse, les indicateurs sociaux tiennent lieu de « *coups de sonde sur les fractures de la société [...], sur les incidences de la croissance sur la vie des gens*»,

---

[297] Le lecteur est peut-être surpris que nous ne parlions plus du couple Bertrand de Jouvenel - Bernard Cazes, pour nous focaliser uniquement sur Bernard Cazes. En fait, à partir de 1968, B. de Jouvenel "se retire peu à peu des affaires", poussé par plusieurs facteurs que nous énumérons ici dans l'ordre où il s'enchaînent. Tout d'abord, à la fin de l'année 1967, à la faveur d'un remaniement à la tête du Congrès pour la Liberté de la Culture, la Fondation Ford interrompt son financement du réseau Futuribles. C'est pour lui la fin d'une époque et le début d'une nouvelle ère dans laquelle il se sent quelque peu déboussolé, impressionné comme tant d'autres par les événements de 1968. Deuxièmement, en 1968, B. de Jouvenel a déjà atteint un certain âge, 65 ans, et songe alors à la retraite ; or, troisièmement, son fils Hugues, âgé alors de 22 ans, vient de terminer ses études de journalisme ; il prend la suite de son père en devenant responsable des éditions de la SEDEIS (Bertrand de Jouvenel en reste le p.d.g. jusqu'en 1974, année où il vend cette maison d'édition à un groupe d'actionnaires menés par Jacques Plassard, l'éditorialiste économique du Figaro). Enfin, pour ce qui est des indicateurs sociaux, la décision de Jacques Delors d'impliquer l'INSEE dans cette affaire donne à celle-ci une coloration technique qui dépasse largement les compétences de Bertrand de Jouvenel. Sur ce dernier point, on va voir que Bernard Cazes se trouve logé à la même enseigne que le fondateur de Futuribles.

[298] Entretien avec J. Delors.

coups de sonde qui alimentent et orientent l'interventionnisme de « *l'Etat gaullien*, [...] *tant est toujours grande* [à cette époque] *la confiance dans la capacité de développement de l'Etat, soit de son propre chef, soit sous la poussée des revendications* ». [299]
A l'opposé, Bernard Cazes, extrêmement marqué par la conjoncture américaine de la fin des années 1960, a fait progressivement sien le principe libéral selon lequel on doit toujours se demander si l'Etat ne gouverne pas trop. Il voit dans les indicateurs sociaux une manière d'appliquer ce principe, c'est-à-dire un instrument de contention budgétaire et de gestion efficace et efficiente des programmes sociaux.[300] La nécessité d'une « *intégration fonctionnelle* [de l'Etat-nation] *le soumet* [en toute logique*] à une évaluation qui le fait entrer dans l'univers des avantages vérifiables* ».[301] Les écrits de Bernard Cazes concernant les indicateurs sociaux fourmillent d'exemples percutants qui illustrent cette vision d'un Etat qui doit savoir se retenir afin d'agir en pleine connaissance de cause. Par exemple, dans le texte d'une communication qu'il effectue en 1971 dans le séminaire de sociologie animé par Raymond Aron à l'Ecole Pratique des Hautes Etudes, Bernard Cazes étaye sa critique de la notion de progrès liée à l'action publique de la manière suivante : « *Je donnerai deux exemples. Celui du bruit, tout d'abord, où il semble que l'une des raisons majeures pour lesquelles les autorités hésitent à sanctionner davantage les engins à deux roues trop bruyants est la conviction que leurs jeunes usagers risquent de trouver des moyens de défoulement encore plus gênants sur le plan social. En second lieu on a fait valoir qu'un recul de l'alcoolisme pouvait ne pas être un gain sans mélange s'il était remplacé par d'autres formes d'auto-destruction tout aussi efficaces* ». C'est dans ce cadre intellectuel que Bernard Cazes situe le projet de développement de l'évaluation *ex post* des politiques sociales nationales, à l'instar de ce qui se passe aux Etats-Unis durant la période examinée.
Si la construction socio-administrative de la crise de mai 68 suscite donc au Commissariat Général du Plan un regain d'intérêt pour la prospective, et provoque par ricochet une montée en grade professionnelle pour Bernard Cazes, elle l'exclut ou le pousse à s'exclure lui-même du jeu qui s'organise autour de l'institutionnalisation des indicateurs sociaux. En effet, globalement, la crise de mai 68 tranche en faveur de la conception socio-étatiste défendue par Jacques Delors au détriment celle, libéralisante, stato-limitative pourrait-on dire, et « *policy-oriented* » supportée par Bernard Cazes. Dans les deux ou trois années qui suivent, cette crise légitime, à la faveur du climat d'urgence qui lui est lié, ceux qui, dans le milieu de la planification, disent que l'Etat doit faire quelque chose dans le domaine social pour que de tels événements ne se reproduisent plus.[302] En outre, la direction du Budget du ministère des Finances éprouve quelques difficultés, à l'époque, à faire valoir qu'une plus ample budgétisation de l'action sociale va faire s'écrouler le système économique national.

---

[299] Fraisse (R.), "Les sciences sociales : utilisation, dépendance autonomie", *Sociologie du Travail*, n°4, 1981, pp. 369-83.

[300] Cf. par exemple, en introduction de Cazes (B.), "Le pour et le contre", *Revue Française de sociologie*, vol. XI-XII, n° spécial 1970-71 : « [...] *la longue période, commencée vers 1955, de croissance économique forte et régulière et de développement rapide des services collectifs, ne s'est pas accompagnée d'un essor parallèle des satisfactions ; elle semble plutôt avoir engendré un double mécontentement vis-à-vis d'une part de l'ampleur des contributions obligatoires, tant fiscales que sociales, et d'autre part de l'insuffisance des résultats obtenus grâce à elles. La rationalisation des choix collectifs apparaît alors comme une réponse possible aux impasses qui ont engendré ces deux prises de conscience, réponse dont on attend deux effets bien distincts : d'abord, chez les gestionnaires des services collectifs et plus largement dans l'opinion publique, un souci de la qualité des résultats obtenus se substituant à l'obsession de la croissance annuelle des ressources (ou à celle des comparaisons interbudgétaires) ; ensuite, une plus grande attention portée aux fins de l'action publique, dans l'espoir que cette action s'adressera davantage aux vrais problèmes d'aujourd'hui et à ceux, encore inexistants mais peut-être déjà perceptibles de demain.* » (p. 155).

[301] Cazes (B.), *Rationalisation des choix budgétaires et planification nationale*, Commissariat du Plan et de la Productivité, juillet 1969 (document non publié), 46 p..

[302] Comme en atteste la nomination en juin 1969 par Georges Pompidou de Jacques Chaban-Delmas, fort de son projet de "Nouvelle Société", au poste de Premier Ministre.

Même le « faible » ministère des Affaires Culturelles a pu après 1968 obtenir gain de cause auprès du Budget sur une de ses revendications principales : l'augmentation de ses crédits de fonctionnement. Ainsi que l'écrit René Pucheu, membre de l'équipe du SAS à cette époque[303] : « *Il est insuffisamment souligné - et ceci peut être regrettable pour les lectrices et les lecteurs du futur qui n'auront pas « vécu » ces processus - que la planification ne portait que sur les crédits d'équipement*[304]*. Cette limitation fut particulièrement frustratoire dans le domaine culturel, lors de l'élaboration du VIème Plan. A cette étape, en effet, l'expansion de l'action culturelle était davantage liée à des entreprises d' »animation » qu'à une nouvelle vague d'équipement. Le Plan tenta de donner satisfaction. L'atteste la rédaction de la loi n°71.567 du 15 juillet 1971, portant approbation du VIème Plan. Alors que dans la loi n° 65.1001 du 30 novembre 1965, portant approbation du Vème Plan, l'intitulé des dispositions concernant les Affaires Culturelles était : « l'équipement culturel », dans le texte de 1971, il est : « le développement culturel » - ah ! le « développement culturel », le poids des mots ! - titre suivi d'un autre, immédiatement : « l'animation ». Pour atténuer cette règle d'airain de la non-prise en compte des crédits de fonctionnement, que d'heures de négociation avec la direction du Budget pour lui arracher un assouplissement ! Il en résulta les « programmes finalisés » avec leur retombée stimulante pour les études : la recherche sur les indicateurs sociaux.*[305] ».

C'est donc dans ce contexte favorable au développement de l'action sociale (et culturelle) que la conception évaluative, managériale et libéralisante des indicateurs sociaux portée par Bernard Cazes est marginalisée par Jacques Delors et d'autres. Bernard Cazes lui-même est institutionnellement écarté de ce chantier d'innovation technologique de la planification, alors qu'il avait largement contribué à le mettre sur pied sur le sol français.

Bernard Cazes est mis au ban du chantier des indicateurs sociaux parce que Jacques Delors préfère pousser quelques personnes de l'INSEE à s'investir dans ce chantier. Le projet de développement de l'évaluation des politiques publiques à l'INSEE sera analysé dans le chapitre 3. Pour l'heure, examinons comment Bernard Cazes va, malgré son isolement au CGP, parvenir à formuler le premier projet d'institutionnalisation de l'évaluation en France.

7. Le premier programme de développement de l'évaluation des politiques publiques en France

En refusant de prendre la tête du CORDES, Bernard Cazes hypothèque la possibilité de concrétiser institutionnellement une éventuelle controverse sur les indicateurs sociaux, controverse dont les protagonistes seraient les chercheurs en sciences sociales non académiques. Comment expliquer ce choix qui semble anti-stratégique à maints égards ?

On a déjà vu qu'une des explications réside dans la répulsion qu'il éprouve à l'égard des orientations gauchistes ou gauchisantes de la recherche en sciences sociales non académique.

---

[303] Intervention de René Pucheu à propos de la commission des affaires culturelles du VIème Plan in *Les affaires culturelles au temps de Jacques Duhamel, 1971-1973,* (actes des journées d'étude des 7 et 8 décembre 1993), La Documentation Française, 1994, pp. 92-93.

[304] C'est l'auteur de ces lignes qui souligne.

[305] Le CORDA (Comité d'orientation des recherches sur le développement architectural, créé en 1970 au sein du ministère de la Culture) a effectivement financé quelques études (relevant d'une problématique d'indicateurs sociaux) sur la quantification des « *besoins culturels* » des populations nouvellement citadines, dans le but de légitimer les nouvelles demandes de budgétisation du ministère de la Culture.

Mais il faut également noter qu'entre 1969 et 1972, Bernard Cazes a encore l'espoir que la sociologie « académiquement régulée »[306] finira par sortir de sa réserve indépendantiste pour demander la création d'une instance administrativo-scientifique nationale. Cette instance prendrait en charge l'élaboration et le financement de grands programmes d'analyse macro-sociologique sur le changement social en France. Elle fonctionnerait ainsi à l'image de ce que propose, en 1969, Otis Dudley Duncan aux Etats-Unis en guise de contre-projet à la proposition de rapport social rédigé par le groupe de chercheurs dirigés par Mancur Olson. En fait, Bernard Cazes pense pouvoir utiliser la tribune que constitue sa nouvelle position de responsable de fait des études prospectives du Plan pour réaliser efficacement la transposition en France du débat américain sur les indicateurs sociaux : « *Tout d'abord* [c'est-à-dire avant de passer au stade d'utilisation des indicateurs sociaux à des fins d'évaluation des politiques publiques] *améliorer la description de la société, qui est à l'heure actuelle très imparfaitement opérée car les statistiques secrétées par les administrations n'ont pas été sérieusement pensées en fonction des besoins de la connaissance* [sous-entendu, je comprends que les chercheurs, pour s'impliquer dans l'évaluation des politiques sociales, veulent y trouver leur compte sur un plan strictement scientifique]. *C'est ce qu'affirme Duncan lorsqu'il préconise la répétition d'enquêtes sociologiques approfondies qui ne portent pour la plupart que sur une seule année, et dont la valeur serait considérablement renforcée si elles étaient reprises à des intervalles périodiques. En France, le sociologue Raymond Boudon (dans son dernier livre « La crise de la sociologie », Droz, 1971, pp. 49-74) a formulé des desiderata identiques lorsqu'il déplore la prépondérance des sondages micro-sociologiques qui ne permettent pas d'aborder sérieusement les problèmes du changement social* »[307].

Bernard Cazes n'a d'ailleurs jamais voulu être autre chose qu'un intellectuel tout court, un animateur de la scène nationale ou internationale de controverses intellectuelles, libre des vicissitudes de l'action politico-administrative organisée à partir du Commissariat Général du Plan. Il voulait être historien, c'est-à-dire réfléchir sur des passés aux enjeux généralement plus édulcorés que ceux du présent, et est devenu par défaut un « *énarque de rang moyen* » (entretien avec lui) affecté dans un « *morne* » service du ministère des Finances. En 1960, Pierre Massé et Jean Ripert l'ont alors sorti de l'univers kafkaïen des Finances en le recrutant au CGP sur un poste où il a pu se ré-adonner à son activité de lecture et d'écriture. Il a alors modéré quelque peu son inclinaison d'intellectuel tout court, pour tenter de faire également figure d'intellectuel organique ou de « médiateur »[308] du Commissariat Général du Plan. Son investissement personnel sur le thème des indicateurs sociaux et de l'évaluation des politiques publiques peut être considéré comme le tribut moderniste que Bernard Cazes a voulu verser à un organisme qui lui a permis de continuer des recherches intellectuelles non directement liées à la planification. Mais cette volonté s'est rapidement transformée en velléité pour différentes raisons : polycentralisation de l'expertise au niveau de l'Etat central, départ de Pierre Massé, *turn-over* élevé au CGP, non-appartenance de Bernard Cazes à un grand corps de l'Etat, etc. Autant de facteurs qui, couplés avec son identité d'intellectuel libre, l'ont empêché de devenir un véritable intellectuel organique capable de constituer autour de lui un groupe de chargés de mission

---

[306] ... et en particulier Raymond Boudon, dans sa volonté de fonder une macro-sociologie nationale sur l'élaboration d'une procédure d'agrégation d'analyses micro-sociologiques "*localement représentatives*".

[307] Cazes (B.), "Les indicateurs sociaux : au confluent de la recherche et de l'action", communication aux rencontres internationales "La sociologie du loisir et les âges de la vie", organisées à Paris les 17,18,19, et 20 octobre 1972, par l'équipe de sociologie du loisir (CNRS, J. Dumazedier).

[308] Sur le rapprochement entre le concept de médiateur et celui (gramscien) d'intellectuel organique voir Muller (P.), *La genèse et l'élaboration d'une nouvelle politique agricole en France (1945-1965)*, Thèse de doctorat d'Etat de science politique, Université des sciences sociales de Grenoble, 1980.

du CGP se vouant corps et âme à la réalisation d'un projet de réactualisation du rôle central du CGP dans le processus de planification.[309]
L'indisposition sociale de Bernard Cazes à devenir un des intellectuels organiques du Commissariat Général du Plan a d'autant plus imprégné son comportement au sein de cette institution qu'il a objectivé cette indisposition alors qu'il était trop tard pour lui de tenter d'y remédier. Raconter cette objectivation, c'est relater l'implication de Bernard Cazes dans un autre projet de rénovation technologique et institutionnelle du Commissariat Général du Plan. Ce projet nous intéresse au premier chef puisqu'il comporte un volet tout à fait fondateur dans l'histoire de l'évaluation des politiques publiques en France.

a. Le tremplin des « groupes d'études prospectives » du Commissariat Général du Plan

A la mi-1970, un jeune major de l'Ecole Polytechnique (X-63), membre du corps des Mines et titulaire d'un PhD d'économie théorique (parétienne) délivré par l'Université d'Etat de Berkeley, arrive en tant que chargé de mission au service économique du Commissariat Général du Plan. Il s'agit de Thierry de Montbrial, né en 1943, fils d'un inspecteur général de la Banque de France, et actuellement membre de l'Académie des sciences morales et politiques, membre du comité éditorial du *Figaro*, des comités de rédaction de la *Revue des Deux Mondes* et de la *Revue Commentaire*. Bernard Cazes considère cette nouvelle recrue avec intérêt, car elle se situe aux antipodes d'une pensée macro-économique « à la Gruson » empêtrée dans des « *considérations philosophiques douteuses et sourde à la modernité des enjeux économico-stratégiques mondiaux* » (entretien avec Bernard Cazes). Thierry de Montbrial est le seul véritable allié de Bernard Cazes au CGP en ce début de la décennie 1970. Ils sont idéologiquement proches et se conçoivent à l'unisson comme au-dessus de la mêlée des intérêts sectoriels qui a cours au sein des différents commissions et services du Commissariat Général du Plan.
Quelques mois avant l'arrivée de Thierry de Montbrial au service économique du Plan, le Commissaire au Plan déclare officiellement ouverts les travaux du groupe d'études prospectives (GEP) créé dans le cadre de la préparation du VIème Plan. Le GEP est à la fois conçu comme le digne héritier du « groupe 1985 » institué en 1963 par Pierre Massé et comme une possible parade au désarroi des planificateurs, intellectuellement ébranlés par les mouvements de mai 1968. Présidé par Paul Delouvrier, le GEP se compose des membres suivants : R. Aron, J. Beaujeu-Garnier, R. Cottave, M. Crozier, M. Debattisse, J. Delors, G. Grégory, P. Guillaumat, G. Lagneau, R. Martin, J. Monod, P. Ricoeur, P. Viannay. La composition du GEP est importante au sens où la pensée dominante qui s'y exprime relève d'une certaine manière d'une discussion d'anciens du Club Jean-Moulin[310].
Toutefois, ce qui importe pour notre propos, c'est de constater que l'objectif du GEP ne consiste pas seulement à dresser un ou des tableaux « futuribles » d'une France qui évolue de plus en plus vite. Considérant qu'une belle fresque prospective n'est belle que si elle est admirée et suscite chez ses admirateurs une vocation de prospectiviste ou de planificateur éclairé par les lumières du futur, Bernard Cazes a en effet obtenu de Robert Montjoie qu'il inscrive officiellement dans le programme de travail du GEP la question de la technologie administrativo-intellectuelle supportant le processus de planification dans son accomplissement : « *J'ai demandé* [c'est Robert Montjoie qui signe] *de procéder, en toute indépendance intellectuelle, à l'étude de deux problèmes qui me sont apparus comme particulièrement essentiels dans une perspective à long terme, à savoir : 1. Quels pourraient être, au cours des quinze prochaines années* [l'année 1985 est reprise comme l'horizon quasi mythique de la réflexion prospective française], *les chances, les risques et les*

[309] Ce qu'est parvenu à faire Jacques Delors avec le SAS en donnant un statut légitime à l'interventionnisme social dans le domaine de la planification.
[310] Club Jean-Moulin, 1968, *Pour nationaliser l'Etat*, Paris, Le Seuil.

contraintes du développement de notre pays [...]. *2. Quelles sont les questions de fond ou de méthodes que soulève l'utilisation des études prospectives pour la planification économique et sociale.* »[311].

Autrement dit, Bernard Cazes, rapporteur en chef du GEP, a reçu l'autorisation d'exprimer, au nom du Commissariat Général du Plan et dans un document officiel du Commissariat Général du Plan, ses vues sur la question de la rénovation de l'expertise publique, et plus largement sur les procédures intellectuelles alimentant en connaissances le processus de planification. Le document « 1985, La France face au choc du futur », résultat des travaux du groupe, se divise en deux parties distinctes. Du premier au sixième chapitre, les membres non rapporteurs du GEP s'essayent à décrire la situation de la France, à diagnostiquer les maux dont elle souffre et à suggérer des remèdes. La pensée générique du Club Jean-Moulin s'y voit complétée ou nuancée par celle d'autres grands essayistes tels que Raymond Aron.

A l'inverse des six premiers chapitres, le septième et dernier chapitre intitulé « Prospective et décision : éléments de réflexion méthodologique » se révèle extrêmement innovant. Ce sont les trois rapporteurs du GEP, à la tête desquels se trouve Bernard Cazes, qui l'ont écrit et qui y affirment en introduction : « *Entre la prise de conscience de la nécessité d'agir, que ce rapport espère avoir favorisée, et le passage aux actes, doit se situer une place intermédiaire d'analyse et de préparation détaillée des diverses stratégies possibles*. » (p. 192). Dans une lettre datée du 6 juillet 1972, Gene H. Fischer, le directeur du *Management Sciences Department* de la Rand Corporation, écrit à Bernard Cazes : « *Thanks for the copy of* <u>*Plan et Prospectives, 1985*</u> [en fait, « 1985, la France face au choc du futur »]. *It's a very impressive piece of work. Needless to say, I was especially interested in Chapter 7* ».

Avant de démontrer en quoi ce septième chapitre est novateur, voyons qui en sont les auteurs. Outre Bernard Cazes, on trouve Christian Cardon, à l'époque jeune auditeur à la Cour des Comptes[312], et surtout Jean-Louis Gergorin. Ce dernier, parmi les mieux classés de sa promotion à sa sortie de l'Ecole Polytechnique en 1968, a tout d'abord décidé de ne pas opter pour le « service public » et de poursuivre ses études en s'inscrivant à l'*Executive Program* de la *Business School* de l'Université de Stanford (Californie) grâce à une bourse que lui accorde la Fondation nationale pour l'enseignement de la gestion des entreprises (FNEGE). Il quitte Stanford pour ce qui deviendra un peu plus tard la *Kennedy School of Government* de l'Université d'Harvard, ce qui le réconcilie pour un temps avec le « service public ». Revenu en France au cours de l'année 1970, il passe avec succès le concours d'entrée de l'ENA, dont il sortira en 1972 auditeur au Conseil d'Etat. C'est Thierry de Montbrial qui recommande à Bernard Cazes de faire appel à Jean-Louis Gergorin pour figurer parmi les rapporteurs du GEP, alors qu'il n'a pas encore terminé sa scolarité à l'ENA.

b. <u>Un projet d'institutionnalisation de l'évaluation</u>

Pour la première fois de sa carrière, Bernard Cazes va non seulement pouvoir exprimer ses idées au nom du Commissariat Général du Plan, mais aussi disposer d'un jeune et dynamique assistant importateur en idées américaines. Il pense pouvoir devenir enfin un intellectuel organique du CGP. C'est pourquoi le chapitre 7 de « 1985, la France... » tient à la fois lieu de catalogue des plus récents outils américains d'aide à la décision publique et de proposition d'acclimatation de ces outils en France. Cette acclimatation est envisagée sous la forme d'un projet de réforme méthodologique et institutionnelle de l'expertise publique. Dans ce projet, l'évaluation des politiques publiques occupe une place de choix.

---

[311] Commissariat Général du Plan, 1972, *1985, La France face au choc du futur*, Paris, Armand Colin, p. 5.

[312] Christian Cardon sera par intermittence directeur de cabinet de Pierre Méhaignerie, ministre de l'Agriculture de 1976 à 1981. Il devient maire de Trouville-sur-Mer en 1983, Délégué interministériel pour le projet Eurodisney et est actuellement le directeur juridique de la société Sogea.

Le chapitre 7 commence par le diagnostic méthodologique suivant : « *Les méthodes traditionnelles de prise de décision peuvent faire l'objet de quatre importantes critiques : 1) l'étude de l'efficacité relative des différentes politiques possibles pour atteindre les buts poursuivis est souvent superficielle voire inexistante ; 2) l'impact sur les modalités de l'action des conflits de pouvoir et plus généralement des relations humaines n'est pas pris en considération ; 3) Les décisions publiques sont fondées sur le postulat implicite qu'une fois la modification juridique ou l'affectation financière réalisée, les objectifs sont pratiquement considérés comme atteints ; 4) Les conséquences à long terme, directes et surtout indirectes, des décisions prises sont très rarement étudiées* » (p. 193). Ceci étant posé, les trois auteurs du chapitre s'empressent de préciser que leurs critiques ne visent pas les hommes d'études de l'Etat, mais le cadre administratif et intellectuel à l'intérieur duquel sont mobilisées leurs compétences d'experts. Ainsi est-il affirmé que les méthodes de la RCB ne sont malheureusement utilisées que dans le cadre imposé par la direction du Budget alors qu' »*il est parfaitement possible de les transposer à l'étude de la préparation des décisions législatives ou réglementaires* » (p.194). De même, les sciences sociales non économiques et notamment la sociologie des organisations, dont l'application relève d'une méthode qualifiée de « *thérapeutique* », sont explicitement mises à l'honneur : « *La démarche qui consiste à tenter d'améliorer la manière dont une organisation atteint ses objectifs en agissant sur sa structure, sur la manière dont les informations circulent, en étudiant les motivations des acteurs, en redéfinissant la répartition du pouvoir, serait particulièrement fructueuse pour l'administration (comme d'ailleurs dans les entreprises) dans la période de transformations rapides qu'elles vont vivre*. » (p. 194).

A l'évidence, la présence de Michel Crozier dans le GEP n'est pas étrangère à ce jet de fleurs. Néanmoins, le propos dénote aussi une volonté d'annoncer comme sérieuse, réfléchie et non simpliste la proposition, qui va suivre : la constitution d'un système d'expertise véritablement utile à la décision publique. En évoquant une typologie des politiques publiques («*budgétaires, législatives, réglementaires* »), en parlant de « *répartition du pouvoir* », de « *motivations des acteurs* » dans les organisations publiques, MM. Cazes, Cardon et Gergorin se déclarent favorables à l'ouverture de la « boîte noire » étatique par certains économistes et certains sociologues. D'une certaine manière, ils émettent implicitement l'hypothèse (qui doit rester cependant implicite) que ce qui, dans le passé, a posé problème dans les relations chercheurs/décideurs n'est pas que les chercheurs sont inexorablement méfiants à l'égard des pouvoirs publics, mais tient plutôt à ce que le cadre administratif et intellectuel de l'expertise empêche largement celle-ci d'avoir une influence rationalisante sur les décisions publiques.

Le chapitre 7 de « 1985, la France... » propose deux orientations possibles des études en matière de décision publique : l'évaluation *ex post* des politiques publiques, et la prospective : « *L'évaluation est la comparaison systématique des résultats d'une politique à ses objectifs théoriques, suivi d'un essai d'explication des écarts constatés. La même analyse, vue sous un autre angle, peut être considérée comme la recherche des finalités réelles (si toutefois il en existe un ensemble cohérent) d'une politique à partir de ses effets* [principe de ce qu'on appelle la « *goal-free evaluation* » aux Etats-Unis]. *Il est clair, d'après ces définitions, que le processus d'évaluation est très étroitement lié à celui de l'analyse de système dans la mesure où il permet d'expliciter - et donc de reconsidérer - des structures d'objectifs implicites* [reconstruction de la théorie du changement social sous-jacente à chaque politique publique[313]] *et de fournir, à l'aide de données du passé, des bases à l'analyse coût-avantage des nouveaux programmes. Cependant, si l'évaluation fait appel à beaucoup d'éléments quantitatifs (dont certains sont encore insuffisamment développés comme les indicateurs sociaux), l'analyse des mécanismes responsables des écarts entre*

---

[313] Bardach (E.), 1971, *The implementation game ; what happens after a bill becomes a law*, Cambridge (Mass.), MIT Press.

objectifs et résultats nécessite souvent un angle d'attaque sociologique qui débouche tout naturellement sur la démarche « thérapeutique » précédemment définie. Ainsi l'évaluation permet de définir l'environnement actuel d'une décision et de tirer les leçons des politiques passées, conditions nécessaires d'un choix rationnel ».

Après avoir défini l'orientation prospective (sur laquelle nous ne nous étendrons pas) à donner aux études en matière d'action publique, le chapitre 7 fournit quelques exemples de domaines sur lesquels des études évaluatives pourraient être conduites avec profit. C'est l'occasion pour MM. Cazes, Cardon et Gergorin d'esquisser les liens de justification qui existent selon eux entre une certaine théorie libérale de l'Etat et la pratique de l'évaluation des politiques publiques. Il ne s'agit pas pour autant d'abonder dans le sens d'une critique néo-libérale telle qu'on la connaîtra en France jusqu'au milieu des années 1990. Il n'est pas davantage question de supprimer ou d'amoindrir le rôle l'Etat, mais d'imprégner celui-ci avec des procédures de recherche d'efficacité et d'efficience[314]. Nos trois auteurs se font tout simplement l'écho de l'air du temps américain en matière de décision publique au début des années 1970.

A cette époque, faisant peu à peu le bilan scientifique de l'observation de ces années qui ont rendu célèbre l'ère Kennedy-Johnson à la Maison Blanche, de nombreux politistes, économistes et sociologues s'accordent à déclarer caduques les deux grandes approches systémico-fonctionnaliste et pluraliste de l'Etat. Ce dernier ne peut plus être considéré comme simple pôle d'un système politico-économique qui cherche sans le savoir à se reproduire, comme il ne peut plus être envisagé comme le régulateur neutre arbitrant équitablement entre groupes d'intérêts en compétition ouverte, transparente, permanente et réglée. Il est alors communément admis que l'Etat doit être étudié comme un ensemble historiquement sédimenté, différencié et pas nécessairement cohérent d'institutions, de normes d'actions et de politiques publiques. C'est en examinant l'Etat dans sa complexité que l'on peut expliquer pourquoi l'Etat, à travers certains de ses « *outcomes* », peut aviver plutôt que réguler certaines tensions politiques ou économiques entre groupes sociaux, et peut contribuer fortement à une crise plutôt qu'à une reproduction du système politico-économique dans lequel il fonctionne. Avant de lancer un agressif courant de pensée prônant un retrait dérégulationniste de l'Etat de certains domaines de l'espace public (seconde moitié des années 1970), certains tenants de la nouvelle approche évoquée ci-dessus[315], vont d'abord promouvoir un projet de rationalisation de la gestion publique. Ce projet se fonde sur une mise en rapport explicite des processus de décision publique et des effets socio-économiques de ces même processus. En particulier, l'évaluation, selon cette conception, engloberait et compléterait le PPBS par l'analyse *ex post* et socio-politologique de la production des effets réels des politiques publiques. Elle jouerait en quelque sorte au sein de l'Etat le rôle que la main invisible du marché joue (ou jouerait) dans le secteur économique qualifié un peu abusivement de compétitif[316].

C'est cette conception de l'évaluation que MM. Cazes, Cardon et Gergorin reprennent à leur compte lorsqu'ils rédigent le chapitre 7 de « 1985, La France face au choc du futur ». Et pour cause : celle-ci est empreinte d'un libéralisme presque salvateur et en tout cas non destructeur de l'Etat, ce qui la rend audible voire acceptable pour le peuple des chargés d'études des administrations ministérielles qui veulent croire à une conciliation possible de l'économique et du social efficacement orchestrée par l'Etat. C'est dans le cadre de cette conception de l'Etat que nos trois auteurs veulent convaincre et mobiliser autour de leur

---

[314] Chez les penseurs libéraux de cette époque, l'Etat n'est pas encore condamné sans appel à être démantelé, "*the State is not out yet*" pour paraphraser le titre de P. Evans, D. Ruesschmeyer, Th. Skocpol (Eds.), 1985, *Bringing the State back in*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press.

[315] Notamment les chercheurs regroupés au sein de l'école dite du "*Public Choice*". Pour une synthèse sur le « public choice », se référer à Mény (Y.), Thoenig (J.-C.), 1989, *Politiques publiques*, Paris, P.U.F., pp. 68-76.

[316] Un peu abusivement car le secteur public n'est pas exempt de phénomènes de compétition, il s'en faut.

projet de réforme des études dans l'administration. Par exemple, sur la politique française d'aide au pays du tiers-monde, il est dit : « *Il a été souligné au chapitre 1 l'importance des relations entre la France et les pays en voie de développement et la nécessité de maintenir une politique d'aide quantitativement et qualitativement en harmonie avec les besoins de ces pays. Or, jusqu'à présent, on ne s'est guère préoccupé des effets réels des efforts déjà accomplis* [...]. *De telles études permettraient une plus grande efficacité de l'aide ainsi qu'une sélectivité plus judicieuse les années où celle-ci deviendrait nécessaire, et elles contribueraient en outre à désarmer les arguments de ceux qui estiment que les ressources ainsi absorbées seraient mieux employées sur le territoire national.* » (p. 198).

La pratique de l'évaluation peut donc jouer un rôle moteur dans la légitimation et la transformation fonctionnelle des politiques publiques. Plus loin dans le texte, plus clair encore est le message présentant l'évaluation comme une alternative satisfaisante à un déferlement dévastateur de la critique néo-libérale dans une maison étatique où le ménage (le « management ») ne serait pas fait : « *Il serait souhaitable que les interventions sectorielles qui orientent le développement industriel et le marché agricole fassent l'objet d'un travail d'évaluation. La perspective d'une diminution progressive de ce genre de dépenses est en effet probable étant donné que les ressources budgétaires resteront relativement inélastiques et qu'il ne saurait être question d'amputer la part des équipements collectifs. Qui plus est, au nom du néolibéralisme comme de l'efficacité, ces interventions sont de plus en plus critiquées* » (p. 200).

Ce discours vise à inciter les concepteurs des décisions publiques à « couper l'herbe sous le pied » de la critique néo-libérale, c'est-à-dire à devancer cette critique dont on annonce qu'elle a toute chance de gagner en virulence parce qu'elle se dédogmatise (en apparence) et se fonde de plus en plus sur une rhétorique de l'efficacité. Ce discours prônant une sorte de libéralisme stato-salvateur est promis à un bel avenir. A sa publication, ce discours n'est endossé que discrètement par certains agents de l'Etat, que cela soit au CGP, à l'INSEE, à la Direction de la Prévision ou dans certaines administrations centrales des ministères dépensiers. Il porte en effet la marque de fabrique de Bernard Cazes et de « *toute sa clique d'atlantistes pro-capitalistes* ». Plus le temps passera, plus la paternité de Bernard Cazes sur ce discours s'estompera, et plus l'assentiment qu'il suscite initialement chez certains agents de l'Etat pourra être officialisé à visage découvert.

Pour comprendre la lente mais tenace efficacité de cette action discursive engagée par Bernard Cazes, il est nécessaire d'en analyser le « colportage » plus ou moins fidèle à travers des réseaux sociaux et au gré de circonstances qui modifient ou mettent en évidence des moments-clés de la reconfiguration de ces réseaux. C'est en effet en adoptant ce type d'approche que l'on peut apprécier dans quelle mesure les idées-force attachées par Bernard Cazes au vocable « évaluation des politiques publiques » ont été altérées par leur colportage d'esprits en esprits, jusqu'à aujourd'hui. Une de ces idées-force est que l'évaluation des politiques publiques tient lieu de procédure intellectuelle de libéralisation réformatrice et non destructrice de l'Etat[317].

Quelle filiation réticulaire établir entre cette idée et la première phrase du chapitre 1 du premier livre français sur l'évaluation des politiques publiques[318] : «*A l'heure où la remise en cause du rôle de l'Etat dans la société est de rigueur, l'évaluation a posteriori des*

---

[317] L'Etat est considéré comme un producteur de politiques publiques devant répondre à la demande sociale, que celle-ci soit politiquement, économiquement ou culturellement organisée ou non. L'évaluation des politiques publiques est supposée permettre à l'Etat de modifier celles-ci en fonction de la demande ou de les justifier (fonction de *packaging* ou de *marketing*).

[318] Nioche (J.-P.), Poinsard (R.), (sld.), 1984, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Editions Economica. Rappelons que ce livre est une retranscription des actes du premier grand colloque français sur l'évaluation des politiques publiques, organisé en décembre 1983.

politiques publiques est présentée comme un instrument particulièrement précieux »[319] ? Quel lien existe-t-il entre cette idée-force émise par Bernard Cazes en 1972 et la diligence avec laquelle Robert Fraisse, juste après le grand colloque de 1983, engagera les jeunes hauts fonctionnaires anti-néolibéraux de l'Association « Services Publics » à s'investir sur le thème de l'évaluation, afin d'achalander leur panoplie discursive ? Comment finalement Robert Fraisse en est-il arrivé à interpréter l'événement que constitue le colloque de 1983 à l'aune d'une représentation de l'évaluation avancée dix ans plus tôt par Bernard Cazes, dont il désapprouvait alors ostensiblement les options libérales ?

La force de conviction déployée[320] tout au long du chapitre 7 de « 1985, la France... » tient également au fait que ce texte révèle une bonne connaissance de l'appareil d'expertise interne à l'Etat chez de ses auteurs. La description de l'organisation du dispositif de la Rationalisation des Choix Budgétaires l'illustre assez, de même que les jugements pertinents portés sur l'intérêt et les limites des démarches suivies par les praticiens RCB. Un message d'ouverture et de dialogue est même adressé aux statisticiens de l'INSEE nouvellement en charge de la question des indicateurs sociaux : « *Certes, il ne saurait être question d'utiliser directement un système d'indicateurs sociaux pour évaluer la façon dont telle ou telle fonction collective est remplie, étant donné que les indicateurs utilisés peuvent varier sous des influences autres que la quantité et la qualité des programmes publics* [ce qui est une manière d'arborer au passage un libéralisme modéré : «l'inefficacité de certaines politiques publiques n'est pas par principe seulement imputable à l'Etat »]. *Néanmoins des données tenues régulièrement sur la situation sociale de la collectivité apporteraient un éclairage indirect très précieux sur la nature des liens - actuellement mal perçus - qui unissent dépenses publiques du pays et les résultats qu'il en recueille. Si en outre ces données pouvaient être désagrégées selon diverses caractéristiques telles que l'âge, le sexe, la catégorie socio-professionnelle, la taille de la famille, etc., elles aideraient à mieux cerner l'ampleur réelle de l'inégalité entre Français et la nature des facteurs qui y contribuent*[321]*, tous éléments qui, au demeurant, seraient fort utiles à la politique des transferts que l'on veut examiner maintenant. Il a été déjà souligné dans ce rapport la faiblesse des informations permettant d'avoir une idée de l'inégalité des conditions en France et de l'impact sur cette inégalité de la fiscalité et des transferts sociaux. On peut cependant tenter de chiffrer pour chaque groupe socio-économique le bilan comptable des prélèvements opérés et des revenus de transferts distribués* [...] *ce qui permettrait peut-être de ne plus axer les débats politiques sur le seul taux de croissance des prestations sociales, sans qu'il soit jamais question, sinon en termes rhétoriques, des effets réels qui en résultent* [là encore, l'évaluation est présentée comme une manière de dé-stériliser le conflit étatisme/libéralisme]. *Il faudrait même aller plus loin, comme le suggère le CREDOC, et*

---

[319] Remarquons par ailleurs que cette phrase est la première d'un texte que Bernard Cazes a été chargé de commenter (voir pages 23-25), ce qui est un signe que les écrits précurseurs de Bernard Cazes sur l'évaluation font encore référence en 1983 (toutefois, cela va rapidement cesser d'être vrai à partir de cette année-là).

[320] Nous parlons ici d'efficacité intrinsèque. Il va de soi qu'extrinsèquement l'aréopage formé par les membres du GEP a assuré à l'ouvrage en question un large lectorat dans les milieux intellectuels intéressés par la planification.

[321] "*Il est certain par exemple qu'une étude longitudinale sur la croissance d'un ensemble d'enfants, de la naissance jusqu'à sept ans, cherchant à analyser les causes de disparités dans leur état de développement, serait d'un grand intérêt pour apprécier le degré d'inégalité devant la santé*". Nous voulons ici souligner deux choses : *primo*, les trois auteurs du chapitre 7 ont une bonne connaissance des démarches d'expérimentation sociale qui connaissent alors aux Etats-Unis un succès grandissant ; cela équivaut donc à une tentative de légitimation scientifique ; *secundo*, il n'y a pas que les gens ayant une sensibilité de gauche qui s'intéressent à la question des inégalités sociales, ce qui équivaut à une tentative discursive de dé-radicalisation du clivage gauche/droite. Ce clivage, on l'a vu, compromet l'acceptabilité générale du chapitre 7, et plus généralement de leur projet, chez les chercheurs et praticiens de l'étude concernés par l'action publique et qui sont majoritairement de gauche.

englober dans cette analyse de la redistribution les services collectifs [...][et c'est donc au tour du CREDOC de faire l'objet d'une attention toute particulière de la part de nos trois auteurs]. »(p. 202).
En fait, en filigrane de ce discours réside une forme de corporatisme que l'on pourrait qualifier « d'intellectualiste interministériel libéral ». Seuls les agents du Commissariat Général du Plan, de la Direction de la Prévision, de l'INSEE, du CEPREMAP, du CREDOC et de l'INED sont jugés dignes d'être illuminés par la révélation réformatrice de l'évaluation des politiques publiques. Ce n'est que dans la seconde et dernière partie du chapitre 7 intitulée *« Quelques propositions institutionnelles* » que les services d'études ministériels sont enfin évoqués, mais ce n'est que pour mieux les déclarer inaptes à conduire de convenables évaluations de politiques publiques. A cet égard, deux critères de qualité sont posés pour les études en matière d'action publique : le pluralisme disciplinaire et méthodologique ; l'établissement d'un compromis entre la nécessité d'intégrer les études dans les processus de décision publique et celle de maintenir un rapport d'extériorité, d'objectivité scientifique avec ces processus décisionnels.
Pour satisfaire ces deux critères, il faut d'abord « *éviter toute création de monopole et toute hypertrophie des services d'études administratifs* [...]. *Une évaluation objective suppose un recul par rapport aux politiques poursuivies que l'on obtiendra difficilement si c'est l'administration qui est amenée à se juger elle-même. Le cloisonnement traditionnel de la fonction publique, les rivalités de corps et les difficultés de dialogue entre personnels contractuels et titulaires, l'isolement qui en résulte pour beaucoup de cellules d'études, peuvent entraîner une incompréhension marquée entre organes de réflexion et d'action, les premiers s'enfermant à la limite dans une contestation parfois utopique des seconds qui le leur rendent bien en posant le principe que les études sont fumeuses et inutiles. Enfin, le domaine de la recherche économique et sociale évolue tellement vite qu'il est douteux que le système rigide de recrutement de la fonction publique se prête à une adaptation souple aux besoins quantitatifs et qualitatifs* » (p. 204-205). Référence est ici implicitement faite aux tribulations des chargés d'études contractuels de deux services d'études du ministère de l'Equipement - le Service Technique Central de l'Aménagement et de l'Urbanisme (STCAU) et le Service des Affaires Economiques et Internationales (SAEI) - dans la foulée des événements de mai 68.
Au cours d'une des nombreuses « AG » internes tenues durant cette période, près de 60% du personnel du STCAU vote une motion demandant la dissolution du Conseil Général des Ponts et Chaussées, l'organe régulateur du corps du même nom[322]. Sans aller jusqu'à commettre un tel crime de lèse-majesté, le personnel du SAEI entre lui aussi en grève pendant plusieurs semaines[323]. Le démantèlement du STCAU sera entrepris progressivement à partir de l'automne 1968, la majeure partie de son personnel se trouvant alors éparpillée au sein de la Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme ainsi qu'à l'intérieur de la Direction de l'Habitat et de la Construction. Le STCAU est trop contestataire, trop déconnecté des services d'études déconcentrés du ministère et surtout ne constitue pas un tremplin professionnel pour les jeunes X-Ponts attirés par des tâches de réflexion au niveau administratif central. Sur ce dernier point, le SAEI diffère très largement du STCAU, et c'est ce qui lui épargne d'en connaître le triste sort ; le SAEI récupère même une petite partie du personnel de feu le STCAU, notamment la Mission de la Recherche Urbaine, l'*alter ego* du CORDES au ministère de l'Equipement. Cela dit, alors qu'avant mai 68 le SAEI était

---

[322] Le CGPC qui ne regroupe que des ingénieurs généraux des Ponts et Chaussées joue au ministère de l'Equipement à peu près le même rôle que l'Inspection des Finances au ministère des Finances. Pour plus de détail voir Thoenig (J.-C.), 1987, *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, (2° édition).

[323] Verdès-Leroux (J.), 1972, *Les candidats aménageurs dans une organisation en quête de finalité : le STCAU*, étude réalisée sous la direction d'Haroun Jamous pour le compte du ministère de l'Equipement, Paris, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

localisé à l'Hôtel Le Play, c'est-à-dire en contact direct avec le ministre et son cabinet, après 1968 il est clairement « dégradé » et déménagé sur le boulevard Maine-Montparnasse.
Les auteurs du chapitre 7 de « 1985, la France... » désapprouvent la tournure binaire que prennent ces mouvements de troupes : soit phagocytage des études par les administrations de gestion, soit marginalisation des études par rapport aux centres décisionnels. En outre, en faisant implicitement référence à ces faits d'armes s'étant déroulés dans un ministère, l'Equipement, réputé à juste titre s'être doté de la plus grande capacité d'études de toute l'administration française, MM. Cazes, Cardon et Gergorin mettent le doigt sur les contradictions que comporte l'engagement des chargés d'études gauchistes dans administrations ministérielles. On pourrait résumer leur critique de la manière suivante : « Vous êtes contre les institutions étatiques, vous vous insurgez contre les grands corps de l'Etat, mais vous en demeurez les serviteurs. Observez comme ils digèrent, instrumentalisent (ou neutralisent) vos idées afin de servir leurs intérêts propres et non ceux de la Société que vous voulez défendre ! ».
Partant, les trois pourfendeurs du gauchisme administratif s'estiment légitimes pour proposer, pour la première fois en France, une libéralisation du champ des études portant sur l'action publique, prenant modèle sur les Etats-Unis. Afin de séparer au maximum les fonctions d'administration de celles d'évaluation, plusieurs dispositions institutionnelles sont ainsi suggérées. En premier lieu, les différents corps de contrôle (inspections, Cour des Comptes) devraient faire de l'évaluation un de leurs champs d'activité officiels : « *On peut aussi imaginer que toute mesure nouvelle - budgétaire ou juridique - d'une certaine importance comporte l'obligation d'évaluations périodiques de son efficacité* <u>*sur le terrain*</u>*. En matière de dispositions juridiques en particulier ce serait une innovation riche d'avenir que de confier aux Corps de Contrôle la fonction nouvelle d'évaluer périodiquement l'impact réel des lois et règlements* » (p. 205). C'est clairement la nouvelle orientation évaluative du *General Accounting Office* américain qui inspire cette suggestion.
En second lieu, et plus crucialement, la création d'un « *marché concurrentiel des études* » constitue le but à atteindre. La demande ne proviendrait pas des services d'études à l'indépendance improbable, sinon impossible, mais serait notamment générée par une « *cellule d'évaluation et de prospective,* [placée] *auprès de chaque ministre et qui serait une sorte de cabinet analytique qui remédierait utilement au style de travail excessivement discontinu des actuels cabinets ministériels. Sauf exception, cette cellule n'effectuerait pas elle-même d'études, mais définirait le type de travaux d'analyse dont les services devraient accompagner leurs demandes, jugerait les documents ainsi fournis et le cas échéant ferait procéder à des contre-études, et surtout elle établirait la liste des principales catégories d'investigation (prospectives, évaluatives, etc.) nécessaires à la définition des politiques à long terme du ministère* [...] » (p. 206).
S'il s'agit bien de favoriser un « *marché concurrentiel des études* », c'est donc d'abord d'un « marché concurrentiel des demandes des services administratifs » qu'il s'agit. Ces demandes seraient appréciées de manière indépendante par rapport à ces mêmes services, grâce à la mise sur pied de cabinets ministériels analytiques. C'est ici le *National Security Council* (NSC) américain, réformé par Henri Kissinger (conseiller de Richard Nixon) en 1969, qui est pris comme prototype institutionnel de référence. Dans une note datée du 12 septembre 1972 adressée au Commissaire au Plan Robert Montjoie, Jean-Louis Gergorin décrit le NSC de la manière suivante : « *Depuis 25 ans, le NSC, composé des principaux chefs militaires, des responsables de la diplomatie et du renseignement et des ministres les plus importants, est un organe consultatif chargé de conseiller le Président des Etats-Unis sur les grands problèmes de politique extérieure et de défense. Depuis une douzaine d'années, le secrétariat permanent du NSC est assuré par le « Conseiller spécial du Président pour les affaires de sécurité nationale » assisté de ses collaborateurs. Sous les administrations Kennedy et Johnson, ce conseiller (successivement Mc George Bundy et*

Walter Rostow[324]*) jouait surtout un rôle de coordination et de synthèse, son staff réduit (15 à 20 membres) était très voisin par son fonctionnement d'un cabinet français, et le NSC lui-même qui se réunissait rarement constituait le plus souvent une chambre d'enregistrement des décisions présidentielles. Le Président Nixon et son conseiller Henri Kissinger ont profondément changé cet état des choses. L'effectif du staff du NSC a été porté à environ 70, et ses attributions considérablement élargies : il ne s'agit plus désormais d'effectuer la synthèse des opinions des services ministériels, mais d'élaborer pour le Président, à partir d'études analytiques minutieuses, les options envisageables pour chaque problème majeur, accompagnées de leurs avantages et inconvénients probables à long terme.* [...] *Un comité très particulier est le Washington Special Action Group, que le Dr. Kissinger réunit de façon quasi permanente pendant les crises graves, et qui a pour mission d'assurer un véritable contrôle opérationnel de l'immense appareil diplomatique et militaire américain : centralisation de l'information, ajustement des réactions à très court terme aux stratégies à long terme, contrôle rigoureux de l'exécution des décisions présidentielles.* [...] *Bien entendu un tel système ne va pas sans heurter toutes les féodalités bureaucratiques du département d'Etat (Affaires étrangères) ou du Pentagone qui y perdent une grande partie de leur influence. Cependant, si les « responsables de synthèse » de ces ministères sont très amers, les spécialistes des niveaux immédiatement inférieurs sont satisfaits de pouvoir dialoguer avec des experts compétents placés près du « décideur suprême »* ».[325]

Pour les trois auteurs du chapitre 7 de « 1985, la France... », seul ce type de structures venant en appui des cabinets ministériels peut contribuer à la production de véritables études de rationalisation de l'action publique. Reste donc désormais pour eux à envisager la formation d'un marché concurrentiel des études. Les auteurs savent que les universités françaises ainsi que les équipes du CNRS sont réticentes à l'idée d'être instrumentalisées par les planificateurs. Néanmoins, à leurs yeux, il ne s'agit pas d'un problème insurmontable. A travers des procédures variées d'appels d'offres, la mise en concurrence des organismes de recherche, des bureaux d'études, etc. devrait permettre « *une transformation profonde de l'état d'esprit dans les universités françaises.* [Peut-être en guise de critique vis-à-vis du CORDES de Robert Fraisse, il est précisé qu'] *une politique audacieuse de contrats d'études permettrait à la fois de mieux intégrer les universités aux grandes évolutions de la vie nationale, de faciliter le développement d'unités de recherche appliquée jusqu'à présent fort insuffisant* [...]. *De plus les étudiants* [...] *pourraient être progressivement associés à ces études* [...]. *Cela pourrait être un excellent moyen de lutter contre l'isolement des étudiants à l'égard de la vie active et leur sentiment de frustration envers la politique* [il n'est donc pas seulement question de planifier la scientifisation de la planification nationale ; le problème de la planification des sciences sociales selon des objectifs non scientifiques est également posé] » (p. 206).

Etant donné qu'il est nécessaire de tout prévoir, il est ajouté que « *certaines études (mesures de l'efficacité des méthodes pédagogiques, évaluations des transferts sociaux par exemple) sont tellement sensibles sur le plan politique qu'il paraît difficile de les confier à des sociétés privées. Les raisons qui conduisent à limiter le recours aux services d'études administratifs restent cependant valables. Des organismes de recherche indépendants à but non lucratif paraissent être particulièrement utiles pour ce genre d'études. Leur vocation d'intérêt public devrait permettre la nécessaire interpénétration avec l'administration. Au fond, il s'agirait de transposer de manière intelligente les centres de recherche à but non*

---

[324] Mc George Bundy est alors membre du comité international du Congrès pour la Liberté de la Culture. C'est lui qui prend notamment la décision de couper les financements de la Fondation Ford destinés à Futuribles. Le frère de Walter Rostow, Eugene, a été lui aussi un membre influent du CLC au début des années 1960.

[325] Pour comprendre rapidement le contexte de production de cette note, se référer à la section suivante du chapitre.

lucratif comme la Brookings Institution, la Rand Corporation ou l'Urban Institute. » (p. 207).
Les derniers paragraphes du chapitre 7 sont consacrés à la question suivante : « Qui va orchestrer cette politique libérale de développement des études évaluatives et prospectives ? ». La réponse coule de source : le Commissariat Général du Plan. Celui-ci devrait être « *à même de faire faire sur fonds propres les études de prospective et d'évaluation à propos de sujets qu'il estime importants et qui ne sont pas pris en charge par une autre administration. Il pourrait aussi d'ailleurs jouer un rôle d'incitateur dans le développement de contrats d'études avec les universités, les Grandes Ecoles et d'autres organismes de recherche à vocation d'intérêt général* [...] » (p. 208). Sans doute porté par l'enthousiasme réformateur de Jean-Louis Gergorin, Bernard Cazes ne s'embarrasse d'aucun scrupule pour demander au passage la création au sein du Commissariat Général du Plan d'une « *cellule chargée de diffuser systématiquement l'information sur les études à long terme achevées ou en préparation* [...] » (p. 208), cellule dont il serait bien évidemment le chef.

c. Le « centre d'analyse et de prévision » du ministère des Affaires étrangères : abrupte tombée de rideau pour Bernard Cazes

La demande évoquée ci-dessus ne sera pas véritablement satisfaite. Bernard Cazes sera certes nommé officiellement '*responsable des études à long terme*', mais aucun collaborateur permanent ne lui sera adjoint. Etant donné que Robert Fraisse parvient à s'organiser tout seul à la tête du CORDES, Bernard Cazes devra, en toute logique égalitaire, procéder de même. D'ailleurs, il ne s'en offusquera guère, car sitôt le rapport « 1985, la France... » terminé, Jean-Louis Gergorin et Thierry de Montbrial l'impliqueront dans un projet de création d'une sorte de petit *National Security Council* au sein du Commissariat Général du Plan. C'est à cette occasion que Bernard Cazes va comprendre les limites de son pouvoir 'd'intellectuel libre' au sein du champ bureaucratique.
A son origine, le projet du trio Cazes-Gergorin-Montbrial consiste à mettre la « *policy analysis applied to international economic environment* » sur la voie d'une institutionnalisation au Commissariat Général du Plan. La stratégie de mise en oeuvre du projet est établie sur un mode quasi-conspirationniste. Selon cette stratégie, le CGP commencerait tout d'abord par n'avoir qu'un rôle « d'hôtelier » pour la tenue d'un séminaire regroupant des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du ministère des Finances, de représentants du 'grand' patronat, etc. Ce séminaire se réunirait sur le thème de l'explicitation et de la rationalisation des choix stratégiques relatifs au positionnement de la France dans le concert économique international (réforme du système monétaire international, *Nixon round*, intensification du Marché Commun, accords entre la CEE et le COMECON, etc.). Les trois initiateurs du projet espèrent en fait que petit à petit le secrétariat informel du séminaire se verra officialisé et renforcé pour devenir un sorte de nouveau service du Commissariat Général du Plan.
L'argument justifiant à leur yeux un tel processus d'institutionnalisation est que, sur l'échiquier administratif français, seul le CGP est en mesure d'articuler convenablement la dimension stratégique du contexte économique national (couverte par la planification nationale) et celle du contexte économique international. Décontenancé par l'appétit des trois entrepreneurs américanophiles, le Commissaire au Plan Robert Montjoie commet l'erreur d'éventer leur stratégie auprès certains hauts fonctionnaires du Quai d'Orsay sans au préalable se faire couvrir par le cabinet du Premier Ministre. Le ministre des Affaires étrangères en personne, Michel Jobert, réagit alors vivement : il ne peut être question d'installer un petit NSC au Commissariat Général du Plan. Un compromis sera finalement trouvé, mais il laissera Bernard Cazes au bord du chemin. A l'automne 1973, est en effet

créé le « centre d'analyse et de prévision » (CAP) du ministère des Affaires étrangères avec, à sa tête, Thierry de Montbrial auquel est adjoint Jean-Louis Gergorin[326].
Au delà des dispositions socio-administratives qui font que Bernard Cazes ne peut guère aspirer à un retour sur investissement aussi élevé et rapide que ses deux acolytes, il ne pouvait pas davantage s'en plaindre. La création du CAP, en prise directe avec le cabinet du ministre des Affaires étrangères, était en effet conforme aux indications institutionnelles exprimées dans le chapitre 7 de « 1985, la France face au choc du futur ».
L'affaire du centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères constitue la dernière tentative de Bernard Cazes pour institutionnaliser l'idée d'évaluation des politiques publiques importée des Etats-Unis. Pour autant, cet échec ne doit pas laisser penser que l'action discursive de Bernard Cazes sur le thème de l'évaluation n'a eu aucun effet institutionnel structurant à plus long terme.
Ici se termine notre proto-histoire de l'évaluation des politiques publiques en France, processus marqué par la part extrêmement active qu'y a pris Bernard Cazes en tant qu'importateur 'd'algorithmes' méthodologiques et institutionnels d'expertise. A partir de 1974 Bernard Cazes sort de la scène, non sans avoir consigné ses idées en matière de rationalisation de l'action publique dans un document qui, bien que non publié, va faire référence. La définition de l'évaluation des politiques publiques contenue dans « L'analyse stratégique » (c'est le titre du document) sera reprise par exemple dans Kervasdoué (de) (J.), « Pour une évaluation des politiques publiques. Réflexions à partir de la théorie des organisations » (*Annales des Mines*, juillet-août 1981, pp. 133-144), dans Nioche (J.P.), Poinsard (R.*), L'évaluation des politiques publiques* (op. cit.), et dans Thoenig (J.C.), «L'analyse des politiques publiques » in Grawitz (M.), Leca (J.), (dir.), 1984, *Traité de science politique*, tome 4, Paris, PUF. Bernard Cazes part, mais son stock d'idées importées d'outre-Atlantique trouvera preneurs.

[326] Ce dernier prendra logiquement la direction du CAP après le départ de Thierry de Montbrial en 1979.

Chapitre trois

Un projet avorté d'évaluation des politiques publiques à l'INSEE

1. Introduction

En 1995, la Direction de la Prévision a célébré son trentième anniversaire. En 1996, c'est au tour de l'INSEE de commémorer ses cinquante ans d'existence. Pour ce faire, a été organisé un grand colloque auquel seuls les agents ou ex-agents de l'INSEE ont été invités (pas de journalistes présents par exemple). Probablement afin de donner plus de consistance et d'unité aux débats ayant eu lieu à l'occasion de ce colloque, un livre retraçant l'histoire sociale et technique de l'INSEE a été également édité et distribué aux participants. Il s'agit d'un livre d'environ 200 pages, intitulé « Cinquante ans d'INSEE, 1946-1996 » et d'une facture extrêmement soignée : format 23x29cm (comme un « beau livre ») ; reliure 'broché-cousu' d'excellente qualité ; pages en épais papier glacé ; typographie variée et aérée ; de nombreux encadrés jalonnant et revivifiant un texte de fond au style pourtant alerte ; des photographies en noir et blanc ou en couleur expriment en images certains aspects de la vie des 'gens de l'INSEE' qu'aucun texte ne saurait rendre sans endormir un lecteur normal. Pour donner une idée de l'investissement symbolique placé dans ce livre, il faut savoir qu'il a été édité à environ 10 000 exemplaires. Un livre de ce type coûte en librairie environ 300 FF et sa vente aurait donc généré un chiffre d'affaire d'à peu près 3 millions de francs. Voilà pour la forme du livre.

En ce qui concerne son contenu général, nous nous contenterons de dire qu'il est extrêmement riche. Un souci d'exhaustivité a indéniablement animé les rédacteurs qui ont, pour le coup, renoué avec l'une des principales origines de la pratique statistique d'il y a trois siècles : « *une ambition synthétique* [plus qualitative que quantitative] *de compréhension d'ensemble d'une communauté humaine (Etat, région, plus tard ville ou profession) vue comme un tout, dotée d'une puissance singulière, et ne pouvant être décrite que par l'articulation de traits nombreux* [...] »[327]. Il est difficile de trouver un aspect de l'histoire de l'INSEE qui n'ait pas été couvert par « Cinquante ans d'INSEE, 1946-1996 ». En particulier, ce livre relate de la page 112 à la page 114, de manière circonstanciée, l'essor à l'INSEE d'un intérêt pour l'évaluation des politiques publiques au début des années 1970. Cet intérêt découle d'une réflexion menée par certains de ses agents sur la nécessité, le contenu et les modalités possibles d'une réforme de la production des statistiques sociales à l'institut.

Morceaux choisis dans les pages 112, 113 et 114 du livre en question :

« *En provenance des Etats-Unis, le livre de Duncan Social Indicators, publié en 1967, obtient un succès international. En France, Mai 68, révélateur de fortes tensions sociales démontre la nécessité de telles approches. En 1969, Jacques Delors, élabore avec ses élèves de l'ENA un volume d'indicateurs sociaux pour la France. En 1971, Jean Ripert met en place un groupe de travail* [...]. *Quatre directions sont retenues :* [...][2] *Grâce à Jacques*

[327] Desrosières (A.), 1996, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, Editions la Découverte, p. 29.

Desabie, les enquêtes sur les ménages ont été extrêmement développées et pratiquement toutes sont 'appareillables'. Ces données seront mobilisées pour faire le point sur la situation de certaines sous-populations comme les personnes âgées ou les jeunes... ; [3] *Des indicateurs sociaux seront utilisés dans le cadre de l'évaluation de politiques sociales particulières ;* [4] *Il est décidé de faire 'Données sociales'* [somme annuelle de diverses statistiques sociales]. [...] *E. Andréani est chargé par le Plan d'évaluer la politique menée en faveur des personnes âgées ; Alain Darbel est le rédacteur en chef du premier 'Données sociales' qui sort fin 1973. Au démarrage, la direction des Synthèses, dirigée par Yves Ullmo, est très impliquée dans ces travaux. Les opérations 'indicateurs sociaux', telles celles menées par l'OCDE, se révèlent assez décevantes faute d'être clairement articulées sur des politiques. La crise suggère, à tort, que ces travaux peuvent de nouveau passer au second plan.* ».

Par son exhaustivité historique, par la grande grande efficacité de son économie symbolique, par son mode de diffusion (il n'a pas été publié - c'est un choix délibéré - mais simplement distribué gratuitement aux membres du microcosme INSEE), ce livre marque et totalise une communauté humaine, dépasse et surpasse sans difficultés, en les subordonnant, d'autres tentatives de marquage, plus partielles ou spécialisées, telles que le livre de Michel Volle sur la statistique industrielle ou celui de François Fourquet sur la Comptabilité Nationale. S'ensuit qu'il est difficile de ne pas glisser subrepticement du constat plus ou moins assuré[328] d'une forme de totémisme institutionnel - forme liée à la socialisation physique et symbolique de ce livre - vers la formulation d'une hypothèse ayant trait à son contenu potentiellement mythique et/ou mythifiant. Bref, nous faisons ici l'hypothèse que « Cinquante ans d'INSEE, 1946-1996 » raconte une histoire officielle et conçue pour l'être[329].

En résumé, les extraits textuels reproduits dans l'encadré ci-dessus laissent croire qu'au début des années 1970 l'INSEE souhaitait, comme un seul homme, offrir ses services de technicien statistique neutre de l'évaluation des politiques publiques à des organismes administratifs politiquement responsables des évaluations. Cependant, ces organismes, pour diverses raisons, n'auraient finalement pas pris cette responsabilité en main, ce qui aurait occasionné un désinvestissement d'un INSEE, pourtant vertueux, du thème de l'évaluation des politiques publiques. Pour nous, remettre en question la légende consiste : 1) à se demander si, à l'époque (tournant des années 1960/1970) tout le monde à l'INSEE se considérait et se projetait comme un technicien informationnel neutre - et donc irresponsable - de l'action publique ; 2) à s'interroger sur ce qu'ont fait ceux (à identifier) qui, à l'INSEE, ont voulu être davantage que des techniciens politico-administrativement irresponsables. Ces deux questions n'ont pas seulement un intérêt historique. Y répondre permet d'éclairer d'un jour nouveau le rôle et la place paradoxaux de l'institution INSEE (au sens large du terme institution) dans le champ de la pratique de l'évaluation des politiques publiques. En effet, ce rôle et cette place se caractérisent à la fois par une quasi-absence de l'organisme administratif et par une remarquable présence des administrateurs de l'INSEE.

L'objectif que nous nous sommes assigné pour écrire les pages qui suivent consiste à déconstruire l'histoire mythique faite dans « Cinquante ans d'INSEE... » d'un projet

---

[328] Pour s'en assurer, il faudrait conduire une enquête sociologique sur les usages sociaux de ce livre par les agents de l'INSEE ; par exemple, voir si ce livre fait partie du « paquetage » d'intégration des nouvelles recrues de l'INSEE.

[329] Deux erreurs historiques factuelles nous ont mis sur la piste de l'aspect légendaire de l'ouvrage en question. Premièrement, aucune personne répondant au nom de 'Duncan' n'a écrit de livre intitulé « *Social Indicators* ». Deuxièmement, le séminaire de Jacques Delors à l'ENA sur le thème des indicateurs sociaux s'est déroulé non pas en 1969 mais d'octobre 1967 à mars 1968 et a été publié en avril 1968 à la Documentation Française.

d'évaluation des politiques publiques à l'INSEE, projet surgi à la faveur d'un projet de réforme des statistiques sociales dans cet institut au début des années 1970.

2. Métamorphose de la question sociale à l'INSEE dans les années 1960

Le terme de « métamorphose » a été préféré à l'expression « mise à l'agenda » qui aurait insinué qu'avant un certain cap temporel se situant au tournant des années 1960-1970, la question sociale n'était pas incorporée à l'esprit et la pratique professionnelle des statisticiens de l'INSEE. Or, il n'en est rien, ainsi qu'en témoignent l'établissement d'une nomenclature de catégories socioprofessionnelles (CSP) au début des années 1950 et le mouvement de systématisation et de technicisation des enquêtes sociales qui s'ensuivit[330].

a. Remises en cause de la subordination du social à l'économique

Nous souhaitons donc décrire, analyser et interpréter le passage d'un état donné de la question sociale à l'INSEE à un autre état. De quel état initial parlons-nous ? Il est possible d'affirmer que depuis la création de l'INSEE dans l'immédiat après-guerre jusqu'en 1966 (année où Claude Gruson quitte la direction de l'INSEE) la question sociale s'est progressivement inscrite à l'INSEE dans le cadre de la fabrication d'une politique économique nationale planifiée. En effet, planifier l'économie exigeait que des statistiques soient d'une manière ou d'une autre produites sur les Français considérés en l'espèce comme des consommateurs et/ou des producteurs, dont il fallait anticiper les comportements de demande et d'offre dans le fonctionnement du système économique national, afin de pouvoir parer à toute éventualité susceptible d'entraver la 'bonne'[331] marche de ce système. Ce schéma de subordination du social à l'économique est notamment soutenu par l'action planificatrice de Claude Gruson, même si celui-ci préférerait probablement parler de schéma d'imbrication forte et nécessaire du social avec l'économique. Par exemple, en mars 1964, il propose (en vain) aux représentants de la toute récente Société Française de Sociologie de concourir à l'affinement méthodologique ou instrumental de ce schéma.
A la fin des années 1950, ce schéma ou algorithme perd de son empire intellectuel sur la raison planificatrice pour de nombreuses raisons décrites plus haut dans le texte (notamment chapitre 1 section 2) que nous résumons ici sous la forme de deux phénomènes se renvoyant l'un l'autre. Le premier phénomène a trait à l'arrivée de Pierre Massé à la tête du CGP qui rend définitivement caduque l'idée d'une planification dirigiste et consacre en pratique la complexification et la libéralisation d'une économie française que l'on doit dès lors tenter de raisonner « pédagogiquement » à défaut de pouvoir la diriger. Le second phénomène est quant à lui relatif à la politisation pluralisante du processus de planification qui fait que la question sociale va déborder (dans l'action ou, tout au moins, dans le discours des planificateurs) le strict cadre de l'efficacité macro-économique. Elle s'amendera ainsi de préoccupations politiques et/ou philosophiques de bien-être individuel ou collectif, d'adhésion légitimante à un « modèle de société », de justice sociale, etc. Le recrutement de Jacques Delors au Commissariat Général du Plan se révéle à ce titre être le signe fort de cette évolution. Toutefois, Claude Gruson n'imprime pas à l'INSEE qu'il dirige le virage politico-pragmatique qu'une adaptation à cette évolution supposerait, et ce malgré la présence dans son entourage de jeunes administrateurs de l'INSEE désireux de jeter les bases théoriques d'une relative autonomisation conceptuelle de la question sociale par

---

[330] L'instauration des CSP couplée avec des enquêtes sociales permet par exemple de lier taux de mortalité et niveau de revenu.

[331] Nous faisons l'hypothèse qu'à l'époque les différents indicateurs économiques permettait aux planificateurs de statuer sur la 'bonne' marche du système de manière plutôt unilatérale (du moins jusqu'à la fin des années 1950).

rapport à celle de la rationalité macro-économique. Il faut rappeler également (chapitre 1, section 3) qu'à l'INSEE le département « population et ménages » (DPM) dirigé par Jacques Desabie est réfractaire à une adaptation dans le sens évoqué ci-dessus.
A la fin de l'année 1966, Claude Gruson passe la main à Jean Ripert. Celui-ci est entré au Commissariat Général du Plan en 1948 alors que Jean Monnet était encore en place et que l'argent du Plan Marshall coulait à flot. En 1952, Jean Ripert devient responsable de la coordination au CGP jusqu'en février 1963, date à laquelle il prend le poste de commissaire adjoint qu'il occupe jusqu'à son arrivée à la tête de l'INSEE. C'est dire que Jean Ripert a été au cours de toutes ces années un observateur extrêmement bien placé pour suivre le positionnement évolutif du Commissariat Général du Plan sur l'échiquier politico-administratif central. Il a également été en position d'infléchir ce positionnement. Ancien frère trappiste, chrétien de gauche, membre du club Jean-Moulin, membre de la branche de déconfessionnalisation de la CFTC, il a par exemple joué un rôle déterminant dans le recrutement de Jacques Delors et la création d'une division des affaires sociales (devenu SAS par la suite) au Commissariat Général du Plan, ainsi que dans le recrutement de Bernard Cazes[332].
Lorsqu'il prend la direction de l'INSEE, Jean Ripert est « *fatigué* » (entretien) du Commissariat Général du Plan. Il y a passé 18 années et le départ de Pierre Massé a eu raison de ses dernières motivations à son endroit d'autant qu'il a caressé pendant quelques semaines l'espoir de se voir lui-même nommer Commissaire au Plan, espoir qui comme on le sait a été déçu.
De l'avis du nouveau directeur général de l'institut, la planification nationale, si elle doit continuer à exister, ne peut absolument plus être seulement envisagée comme la fabrication et la publication de Plans économiques. Or, il trouve à l'INSEE des agents de haut niveau qui supportent de plus en plus difficilement d'être de simples techniciens statistico-économiques au service d'un Commissariat Général du Plan qui fait en quelque sorte office d'écran entre eux et les utilisateurs de leurs travaux.
La forte croissance de l'INSEE sous la houlette de Claude Gruson s'est accompagnée d'une différenciation et d'une spécialisation de son appareillage statistique ainsi que d'une multiplication-extension des champs socio-économiques couverts par cet appareillage. Or, technologiquement le Commissariat Général du Plan ne s'est pas suffisamment adapté à ce phénomène de sophistication de la production de l'INSEE, même si - et on est précisément ici au coeur de notre objet de recherche - des acteurs comme Jacques Delors et surtout Bernard Cazes ont tenté d'inventer une technologie adaptée à cette nouvelle situation, et que l'évaluation des politiques publiques constitue cette technologie aux yeux de Bernard Cazes. Aussi le CGP apparaît-il à un nombre croissant de cadres de l'INSEE comme un débouché à la fois trop étroit et trop grossier pour leur production. De surcroît, le développement accéléré de l'INSEE durant la première moitié des années 1960 est allé de pair avec la multiplication en son sein de statuts professionnels et de grilles de salaires établis à la hâte, avec comme conséquence le développement de sentiments d'injustice, de démotivation ou d'agressivité relationnelle parmi le personnel de l'institut. Il importe de souligner qu'à l'époque l'INSEE parisien constitue un univers social de petite taille (environ 1000 personnes ; tout le monde se connaît plus ou moins et peut donc se comparer), extrêmement bigarré socialement (statuts, salaires, etc.) et physiquement (plus d'une dizaine de sites à Paris ; on doit s'entasser dans certains sites tandis que l'on est à l'aise dans d'autres, etc.), et fonctionnant en vase clos (technicité et culture technique très fortes et très

[332] Malgré la vindicte frappant et isolant Bernard Cazes au Commissariat Général du Plan, Jean Ripert l'a toujours apprécié : « *Dans un organisme de plus en plus ronronnant comme le Commissariat Général du Plan de l'époque, quelqu'un comme lui était très très utile. Il connaissait la terre entière et avait toujours quelque chose d'intelligent à dire. Il me semble que la formule « une idée moins partielle de l'homme » vient de lui, mais je me trompe peut-être* ». (entretien avec Jean Ripert).

particulières qui s'interposent entre les agents de l'INSEE et l'extérieur sur[333] lequel l'INSEE travaille ; quasi-absence de débouchés professionnels hors INSEE pour les agents de l'INSEE et ce principalement en raison de la jeunesse du corps des X-ENSAE, qui n'a pas encore eu le temps d'établir des filières d'essaimage dans l'administration ou dans le secteur productif public ou privé).

En janvier 1967, Jean Ripert se trouve donc en charge d'une administration traversant une crise d'adolescence. Il faut également mentionner le fait que Jean Ripert est dans de bonnes dispositions pour relever le défi de rénovation organisationnelle et fonctionnelle auquel il doit faire face. Par sa formation d'ingénieur agronome et son parcours professionnel et syndical, il n'est pas porté, à l'inverse de Claude Gruson, à une théorisation macro-économique et à une sacralisation de la Comptabilité Nationale française. Gérer l'évolution politico-administrative de l'INSEE constitue une tâche qui lui convient d'autant plus qu'il s'est rompu à ce type d'exercice lorsqu'il était commissaire adjoint au Plan (à plus petite échelle certes).

Ces aspects organisationnels de l'INSEE nous importent dans la mesure où ils vont y conditionner la métamorphose de la question sociale de manière ambiguë. D'un côté, Jean Ripert va apporter son soutien aux agent de l'INSEE qui souhaitent que cette métamorphose s'opère et que l'INSEE soit l'institution-clé qui alimente en statistiques sociales le « *débat social et politique national* » afin que s'élabore plus rationnellement une politique sociale[334] relativement indépendante de la politique économique nationale. D'un autre côté, Jean Ripert ne va pas s'investir profondément dans ce processus de transformation technologico-politique car il va être accaparé par les chantiers de 'modernisation' socio-technique qu'il lance peu après son arrivée à la tête de l'institut : révision des statuts des agents (accélérée par les événements de mai 1968), regroupement géographique des services parisiens[335], équipement informatique des services avec des ordinateurs IBM[336], réorganisation fonctionnelle de l'INSEE[337] et création du « département de la diffusion », etc. C'est ce qui explique en partie que la mise à l'agenda de la question de la réforme des statistiques sociales à l'INSEE va prendre plusieurs années.

b. Une nouvelle approche de la question sociale à l'INSEE : le colloque de Paris de 1967

Les 23 et 24 juin 1967, à Paris, est organisé, à l'initiative de l'INSEE, un colloque sur le thème du rôle et de l'utilité de l'information statistique dans la société (administrations, entreprises, société civile).

A l'origine de ce colloque, une coïncidence : en décembre 1965, Claude Gruson doit se rendre à l'évidence qu'il ne sera jamais commissaire au Plan, en même temps que les jeunes administrateurs de l'INSEE faisant partie du « groupe d'Arras » et par ailleurs proches de Claude Gruson mettent la dernière main à l'ouvrage « Le partage des bénéfices » dont la préface est demandée au directeur de l'INSEE. La non-nomination de ce dernier à la tête du Commissariat Général du Plan est interprétée par l'intéressé et par son entourage à l'INSEE comme un échec et mat : le pouvoir 'temporel' et maléfique (incarné par Georges Pompidou) a terrassé le pouvoir 'spirituel' et bénéfique (incarné par Claude Gruson) dans le

---

[333] Précisément la crise ou la désintégration de la communauté des planificateurs centraux fait que les cadres de l'INSEE pensent qu'il travaillent de moins en moins pour l'extérieur, ce qui les en éloigne d'autant.

[334] Le même propos peut être tenu concernant la question de la politique d'aménagement du territoire à l'INSEE.

[335] Après quelques atermoiements, le choix du site de Malakoff est finalement arrêté en 1969 ; l'emménagement dans le bâtiment en forme d'étoile à trois branches s'effectue en 1975.

[336] Le choix de la marque américaine est lui aussi tout un symbole d'ouverture.

[337] En la matière, Jean Ripert fait appel en 1969 à un grand cabinet de conseil américain au nom phonétiquement prédestiné de Mac Kinsey (!).

champ de la planification (entretien avec Claude Gruson). Cet événement va provoquer des attitudes contrastées vis-à-vis de la question du renouvellement de l'investissement stratégique dans ce champ. En premier lieu, on doit considérer l'attitude des lieutenants de Claude Gruson (J. Mayer, A. Vanoli, L.-P. Blanc, etc.), c'est-à-dire, *grosso modo*, les anciens du SEEF qui ont investi, développé et modernisé l'INSEE de manière proprement exceptionnelle. Toutes ces personnes adoptent une logique de défense et de sophistication techniciste de l'héritage de la Comptabilité Nationale. En second lieu, on trouve Claude Gruson lui-même. Avant « de jeter l'éponge », il s'efforce de régler, au profit de l'INSEE, la question de la production et du traitement des statistiques industrielles. C'est par la réalisation de ce projet qu'il souhaite apposer une dernière touche à son oeuvre politico-administrative. D'un autre côté, le directeur de l'INSEE vient de réaliser que sa stratégie de pouvoir 'spirituel' (mettant le pouvoir 'temporel' dans le droit chemin) a été mise durablement en échec d'un double point de vue institutionnel (sa non-nomination au Plan) et social (ce que démontre à l'envi l'ouvrage collectif « Le partage des bénéfices » qu'il préface). Il choisit donc de donner libre cours à l'expression à l'INSEE d'autres attitudes stratégiques pour l'institut (entretien avec Claude Gruson). C'est ainsi qu'il donne son feu vert et apporte son soutien au projet conjoint INSEE-DATAR en vue de la création d'Observatoires Economiques Régionaux[338]. Parmi les porteurs de nouvelles stratégies auxquels Claude Gruson lâche la bride se trouvent également les économistes statisticiens du groupe d'Arras qui, sur le plan générationnel et corporatiste, sont davantage attachés à l'INSEE lui-même qu'au système de la Comptabilité Nationale dans la mouvance duquel l'INSEE moderne a pourtant été conçu et concrétisé.

Globalement le projet politico-institutionnel que nourrissent les jeunes turcs de l'INSEE consiste à pluraliser voire à démocratiser l'usage de l'information économique et sociale produite par l'institut. Relativement marqués par la pensée de Pierre Bourdieu - qui s'intéresse déjà à la dialectique auto-reproductrice entre structures objectives et subjectives de domination dans la société -, ils n'ont guère de scrupules intellectuels à envisager le triangle CGP-DP-INSEE comme le monopole d'une certaine violence symbolique (dans le domaine économique) dévoyé de l'intérêt socio-économique général par et au profit d'une élite politique, économique et culturelle. La question qui se pose dès lors est de savoir comment transformer ce monopole afin d'en libérer l'INSEE et de mettre véritablement l'institut au service d'une entreprise de conciliation entre développement économique (les « *bénéfices* ») et développement social (le « *partage* ») de la France. Cette idée constitue un premier pas dans la formation d'une forme de doctrine Ripert dont on va tout de suite voir qu'elle passe par une sorte de 'crypto-doxa' Gruson (un pas en arrière pour deux pas en avant). En effet, selon cette idée, la fabrication du Plan économique n'est plus à l'ordre du jour ; en revanche, on y retrouve, en résurgence, l'ancienne logique de pouvoir discrétionnaire, occulte et irradiant dans laquelle Claude Gruson souhaitait inscrire le SEEF à la fin de l'année 1957 lorsque de grandes incertitudes pesaient sur la survie de ce service atypique de la Direction du Trésor (voir chapitre 1, section 1).

Selon cette logique, l'INSEE ne doit plus compter que sur lui-même et doit s'efforcer d'innerver le corps économique et social national au moyen d'informations statistiques rationnellement établies et diffusées par des canaux officieux soigneusement sélectionnés. Dans leur démarche, les jeunes modernisateurs de l'INSEE bénéficient évidemment de l'appui des anciens du SEEF ayant suivi Claude Gruson à l'INSEE. Cependant, au fil des mois, la réflexion des nouveaux stratèges de l'INSEE va s'affiner et prendre, avec l'arrivée de Jean Ripert à la direction de l'institut, un tournant libéral que nous allons maintenant décrire. Au modèle d'un INSEE centrifugeant l'information, dans un but foncièrement altruiste et/ou évangéliste oeuvrant pour le salut des profanes du grand nombre, va se

---

[338] Cf. Bardet (F.), 1994, *Observatoires et nouvelles pratiques de gouvernement*, mémoire pour l'obtention du DEA de l'IEP de Grenoble (Université Pierre Mendès-France), (sld. Ph. Warin).

substituer un modèle d'INSEE centrifuge et centripète, c'est-à-dire marchandant ou échangeant l'information contre quelque chose à spécifier en interaction avec son environnement.
En janvier 1966, Claude Gruson interprète sa non-nomination au Commissariat Général du Plan comme un désaveu personnel de Georges Pompidou à son endroit. Quant à Jean Ripert, il analyse sa propre non-nomination et la nomination de François-Xavier Ortoli au poste de commissaire au Plan comme un acte anti-Massé : « *Pompidou a eu l'impression que la planification en valeur* [formalisée] *de Massé l'avait embarqué et lui avait bien réduit sa marge de manoeuvre* »[339]. Ainsi, sur un plan général, MM. Gruson et Ripert parviennent à la même conclusion : le dépérissement du Plan en tant que contrat moral pluriannuel signé par les grands acteurs socio-économiques de la Nation a commencé et ce processus semble irréversible. En prenant la direction de l'INSEE, Jean Ripert approuve donc le travail d'aggiornamento radical entamé par un petit nombre de jeunes administrateurs de l'INSEE. Toutefois, il les pousse aussi à briser un certain nombre de tabous liés à la pensée de Claude Gruson concernant en particulier l'argent, la conception de l'Etat, la libre entreprise, etc. De tels tabous distinguent la Gauche socialiste classique de la Gauche moderne, libérale, social-démocrate, anti-jacobine qui s'exprime de plus en plus clairement dans les colonnes de l'hebdomadaire mendésiste *l'Express* et dans les manifestes du Club Jean-Moulin. C'est pourquoi au cours du colloque de Paris de juin 1967 c'est moins contre la reproduction des élites gardiennes d'un ordre social inégalitaire que les réformateurs de l'INSEE se positionnent, qu'implicitement contre un gouvernement jugé « *réactionnaire* » (entretien avec l'un d'eux) qui ne se préoccupe guère de concilier de manière rationnelle et pragmatique dynamisme économique et justice sociale. La pensée de Pierre Bourdieu, très critique et très 'emportée' à l'égard de l'appareil de planification, s'efface sensiblement (mais pas totalement) au profit d'une dimension de réformisme socio-économique.
On trouve à la base du rapport de synthèse du colloque[340] l'idée qu'un *« marché de l'information et de l'étude* » économique et sociale doit émerger en France et que l'INSEE doit être le centre informationnel nourricier et régulateur de ce marché. Il est en effet postulé que le système actuel d'information statistique ne peut plus faire face à la différenciation-spécialisation des besoins d'information, que ce soit dans le secteur public ou privé. Pire, l'INSEE alimente en information un appareil de planification dont la centralisation et l'autoritarisme informationnel déresponsabilisent les acteurs économiques et sociaux en les dispensant de planifier eux-mêmes leurs actions. L'institut se propose donc deux missions. La première consiste à démarcher les acteurs (grandes entreprises, administrations publiques, collectivités locales, syndicats, chambres parlementaires, partis politiques, etc.) pour qu'ils se dotent de services d'études susceptibles être d'alimentés par les informations objectives produites scientifiquement par l'INSEE. C'est précisément la seconde mission que souhaiterait s'assigner l'INSEE : alimenter en information le système polycentrique des acteurs de la vie socio-économique française[341]. Cette mission se justifierait par la nécessité

---

[339] Entretien avec Jean Ripert. Rappelons que, ainsi que nous l'avons étudié plus haut, MM. Gruson et Ripert ont tous les deux raison. Il faut cependant ajouter que Pompidou reprend également en main le CGP parce que beaucoup d'administrations ministérielles se sont dotées de cellules d'études et de planification, ce qui compromet la position de supériorité du Premier Ministre dans le gouvernement.

[340] Le document en question s'intitule « *Jalons pour une politique de l'information économique* », rapport de synthèse du colloque sur l'information économique, Paris, 23 et 24 juin 1967. Il est écrit en page de garde que « *sa rédaction est le produit d'un travail collectif auquel ont participé : MM. André Babeau, Jacques Barbichon, Jacques Bertherat, Louis-Pierre Blanc, Pierre Bourdieu, Jean Broizat, Robert Cottave, Alain Darbel, Paul Dubois, Pierre Echard, Pierre Gervaiseau, Claude Gruson, François Hetman, Jacques Lautman, Jacques Lacoste, Jacques Mayer, Pierre Nardin, Claude Seibel, Yves Ullmo.* »

[341] Tous les passages sur la nécessité d'une décentralisation de la décision publique et privée s'inspirent des écrits du Club Jean-Moulin et plus particulièrement des livres de Michel Crozier, par exemple : « *Les raisons, propres à l'administration, qui poussent à la concentration des instances de décision s'opposent partiellement*

en France d'une « *magistrature de l'information statistique* [...] *susceptible d'orienter l'activité statistique en fonction de normes d'ordre scientifique* [...][et veillant à ce que soient créées et maintenues] *les conditions de l'égalité de tous devant l'information* » (pp. 23-24). A côté de ces intentions qui seront d'ailleurs officiellement et partiellement[342] exaucées en 1972 à travers la création du « Conseil National de la Statistique », existent également des objectifs plus prosaïques, qu'ils soient politiques (instruire les contre-pouvoirs[343] et les « *gouvernés* », par exemple), administratifs (entre autres choses, trouver des débouchés professionnels pour les administrateurs de l'INSEE qui pourraient dès lors se vendre en tant que 'mercenaires' de l'information statistique dans les institutions voulant se doter de services d'études statistiques), et même financiers (démarcher des entreprises qui achèteraient les enquêtes statistiques effectuées par l'INSEE ce qui permettrait à l'institut de compenser, dans son fonctionnement, un éventuel tarissement de la source budgétaire liée aux études de 'planification').

Les réformateurs de l'INSEE estiment pouvoir réussir dans leur entreprise à deux conditions. Premièrement, il s'agit qu'à l'INSEE « *soit donné un statut de droit public impliquant la personnalité civile et l'autonomie financière, c'est-à-dire en l'occurrence, que soit modifié le statut de l'INSEE* » (p. 23), « *en établissement public commercial* » (p. 77). Seconde condition requise, une modification à orientation a-normative des attributions de l'INSEE s'impose. Ce dernier doit, autant que faire se peut, se contenter de ne communiquer aux acteurs sociaux que de l'information 'brute', non traitée et ce de manière aussi équitable que possible, car il ne faut pas favoriser un demandeur d'information au détriment d'un autre. On touche ici un point crucial sur le positionnement institutionnel de l'INSEE.

Selon les jeunes-Turcs de l'INSEE, l'extraversion de l'INSEE passe certainement par une plus forte implication dans le « *débat politique, économique et social* ». Toutefois, la légitimité nationale de cette implication dépend de la neutralité de l'INSEE par rapport à ce débat. Ainsi, le rapport de synthèse du colloque de Paris peut être lu comme un projet de code de déontologie que quelques jeunes gens imaginatifs de l'INSEE proposent à leurs collègues plus prudents qu'eux. Les réformateurs souhaitent donner des garanties de sagesse et montrer qu'ils ne sont pas des apprentis sorciers. Sur le plan politique, leur projet de réforme n'aura pas les effets d'une révolution : « *En fait, les rétentions statistiques (ou les gauchissements des prévisions) d'origine politique sont, dans notre pays du moins, rares et limitées dans leur objet* ». Le projet vise principalement à rétablir l'objectivité de l'information utilisée par les acteurs et non leur donner ou leur vendre des armes informationnelles : « *Beaucoup plus importantes en revanche sont les rétentions d'origine technique ou sociologique : qu'il s'agisse de retards ou de stérilisation de l'information statistique, elles sont imputables soit à l'insuffisance des moyens de diffusion soit au fait que les administrations ou les entreprises n'ont pas une conscience assez claire de l'intérêt social de l'information qu'elles détiennent*.». Les instigateurs du projet prévoient de prendre garde à ne pas faire exploser de bombes informationnelles remettant trop fortement en cause l'ordre établi : « *Beaucoup plus fondamental encore est le secret ou le silence dont la société entoure, de fait et souvent inconsciemment, un grand nombre de*

---

au progrès de l'efficacité administrative, si l'on admet que l'accord négocié est mieux suivi en son esprit que n'est respecté à la lettre l'ordre imposé » (p. 47).

[342] Après quelques années de fonctionnement du Conseil National de la Statistique, certains partenaires sociaux, la CGT notamment, affirmeront que le CNS relève d'une manipulation à travers laquelle l'INSEE, prétextant de divergences entre partenaires, s'arroge implicitement le droit de décider elle-même de son programme de travail alors que le but du CNS est précisément de permettre aux partenaires sociaux d'avoir prise sur le programme de travail de l'INSEE.

[343] Par exemple, en développant et dynamisant le « comité de liaison entre l'INSEE, les administrations économiques, les organisations professionnelles, syndicales et sociales » (CLINSOPS) créé en 1964 à l'initiative de Claude Gruson suite à l'échec de la politique des revenus et de la création du CERC par le Commissariat Général du Plan.

problèmes dont l'énoncé la mettrait en question, qu'il s'agisse de la situation des groupes défavorisés (personnes âgés, handicapés physiques, débiles mentaux...), des inégalités de fortune et d'éducation ou encore des inégalités entre pays. Mais nous touchons là à des problèmes qui ont trait [...] *de façon directe à l'exercice du pouvoir économique,* [...] *à l'organisation générale de la société et qui dépassent l'objet de ce colloque* » (pp. 68-69).
Afin d'être encore plus convaincant quant à la nécessité pour l'INSEE de ne pas prendre parti dans le débat politique, économique et social national, tout en y participant, les réformateurs de l'INSEE proposent même de brider son activité normative au profit de son activité fondamentalement informative : « *La modification du statut n'irait pas sans modification des attributions. Dans une telle hypothèse, les attributions statistiques tendraient à s'accroître et les attributions d'études et de projections à disparaître* » (p. 23). Ainsi, de manière surprenante à nos yeux, de jeunes comptables nationaux tels que MM. Darbel, Dubois et macroéconomie proposent explicitement, avec l'appui de quelques comptables nationaux de la vieille école comme Jacques Mayer, de scier la branche sur laquelle ils sont assis ; en effet, c'est eux qui ont en charge l'activité d'études et de projections à l'INSEE. La clé de cette énigme se trouve en grande partie dans l'histoire professionnelle et institutionnelle des relations de type léonin que souhaitent entretenir les comptables nationaux avec les statisticiens publics en France.

c. Les implications institutionnelles du colloque de Paris pour l'INSEE

Il convient tout d'abord d'observer les différences entre le métier de comptable national et celui de statisticien public. L'objectif professionnel du premier est de rationaliser le gouvernement ou la planification du système économique national. Pour ce faire, le comptable national construit et fait fonctionner 'sur le papier' un système de variables[344] économiques physiques (tonnes de charbon) et monétaires (prix de la tonne de charbon) censé représenter le système économique national réel et permettre de montrer aux acteurs de ce système la voie d'une croissance globale équilibrée. Pour que le système théorique représente convenablement le système réel, les comptables nationaux glanent où ils le peuvent le maximum de données statistiques qui vont leur permettre de quantifier 'réellement' les variables de leur système théorique. Toutefois ce travail de quantification et de 'réalisation' des variables s'apparente à du « *bricolage* », à du « *bidouillage* », à de la « *cuisine* »[345], car historiquement le système théorique de la Comptabilité Nationale a été construit comme une « *connaissance a priori* » par rapport à l'expérience statistique 'série-use'. Au tournant des années 1940-1950, lorsque les premières bases de la Comptabilité Nationale ont été jetées par des agents du Commissariat Général du Plan et du BSEF, la production de statistiques industrielles, budgétaires, sociales, etc., était trop pauvre et trop désordonnée pour servir d'ossature cohérente à un système de Comptabilité Nationale ambitionnant de représenter le fonctionnement d'ensemble de l'économie française. Les variables de ce système ont donc d'abord été conçues pour 'couvrir' la marche du système économique réel dans son intégralité et non pour être statistiquement mesurables (puisque peu de mesures étaient effectuées). Les comptables nationaux considèrent en quelque sorte le système économique réel comme un champ d'activités étoilé, ou plutôt moiré, par ces petits miroirs que constituent les chiffres statistiques produits par les ministères opérationnels, par les directions du ministère des Finances, par l'INSEE, par les syndicats professionnels, par les grandes entreprises, etc., dans le désordre le plus total. Ce sont

---

[344] La formalisation mathématique et la validation empirique de l'interconnexion des variables aboutit à ce que l'on appelle un modèle macro-économétrique.

[345] Nous utilisons ici les qualificatifs employés dans Kramarz (F.), « La Comptabilité Nationale à la maison », in Boltanski (L.) et Thévenot (L.), (sld.), 1989, *Justesse et justice dans le travail*, Paris, CEE-PUF, (*Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi*), pp. 219-245.

davantage les relations dynamiques entre ces chiffres que les chiffres eux-mêmes et les modalités validantes de leur fabrication qui intéressent les comptables nationaux.
Professionnellement, cette hiérarchie d'intérêts - qui sépare donc le métier de comptable national de celui de statisticien public - s'est accusée avec le temps parce que beaucoup de statisticiens de l'INSEE rechignaient à 'reprendre' le travail bricolé des comptables nationaux et que, de toute façon, cette tâche de reprise ainsi que la fabrication de statistiques sérieuses adaptées au cadre de la Comptabilité Nationale ne pouvaient se faire que sur un temps long voire infini étant donné le phénomène de différenciation de l'économie française lié à sa forte croissance. Aussi les comptables nationaux ont réellement développé une forte culture du « bidouillage » de chiffres qui rebutait et frustrait les statisticiens de l'INSEE qui étaient dans l'incapacité de résoudre rapidement le problème du manque de sérieux des comptables nationaux qu'ils dénonçaient[346].
En revanche, d'un point de vue institutionnel, la hiérarchie évoquée ci-dessus perd de son acuité en conséquence notamment de l'action de Claude Gruson. Lorsqu'il prend la tête du SEEF en 1953, il engage progressivement ses troupes dans un double travail d'ordonnancement plus rigoureux du 'bidouillage'[347] et de nouage de contacts réguliers avec les quelques statisticiens de l'INSEE tentés par l'analyse macro-économique (tel qu'Edmond Malinvaud). Malgré les procédés parfois cavaliers qu'utilisait Claude Gruson pour amadouer une partie des agents de l'INSEE (susciter des vocations de 'transfuges' par exemple), c'est tout de même lui qui a créé les conditions propices à un mariage de raison entre les deux organismes à l'occasion de sa nomination à la tête de l'INSEE en 1961[348].
Ainsi Claude Gruson institutionnalise-t-il la jonction entre deux métiers, deux cultures professionnelles, l'une, celle de comptables nationaux, arc-boutée sur l'instrumentalisation de la science macro-économique keynésienne à des fins gouvernementales, l'autre, celle des statisticiens de l'INSEE, pétrie par une préoccupation de qualité technique des enquêtes statistiques. Cela dit, il s'agit, comme nous l'avons formulé précédemment, d'un mariage de raison et non d'épousailles de coeur. Comme l'exprime le comptable national Charles Prou, on peut « *interpréter le départ de Claude Gruson pour l'INSEE comme un projet politique. Il fallait investir la forteresse qu'était l'INSEE pour assurer à la planification démocratique une base statistique beaucoup plus solide que celle avec laquelle on avait travaillé au SEEF, et qui était très fragile* » (« Comptes de la puissance », p. 260). A partir de 1961,

---

[346] Pages 195-196 du livre de François Fourquet « Les comptes de la puissance » (op. cité), un comptable national, Charles Prou, affirme : « *D'une part ils* [les statisticiens de l'INSEE] *sentaient une concurrence latente sur une partie importante de la statistique, celle qui touchait à la macro-économie, et d'autre part, par purisme, ils voyaient d'un très mauvais oeil qu'on bâtisse les comptes nationaux sur des bases extrêmement fragiles. Ils étaient très conscients de cette fragilité - nous aussi d'ailleurs, et c'est pour cela qu'on a essayé de la court-circuiter par des informations financières. La plupart des statisticiens sont donc restés à l'écart. Alors il y a eu les traîtres : Dumontier et Froment sont partis au Plan. Blanc est venu au SEEF.[...] Cela n'a jamais été dit ni écrit, mais cela a été considéré comme une trahison latente du métier de base du statisticien, alors que de notre côté on avait conscience qu'il valait mieux travailler avec des chiffres mal foutus plutôt que de ne rien faire* ».

[347] Création des Tableaux Economiques d'Ensemble (TEE), d'Echanges Inter-industriel (TEI), et d'Opérations Financières (TOF).

[348] Citation de Jean Serisé dans « Les comptes de la puissance », op. cit., p. 259 : « *En 1961, il s'est passé un fait majeur : la décision de nous* [le SEEF] *couper en deux, la direction de la Prévision* [en fait, le SEEF] *et l'INSEE. Pourquoi ? Parce que nous étions arrivés à une limite.* [...] *Nous ne pouvions plus améliorer les données statistiques et c'étaient pour nous la paralysie. Jusqu'alors, l'INSEE nous avait regardé avec suspicion : nous manipulions des chiffres qui n'étaient pas indiscutables. Mais de plus en plus de jeunes à l'INSEE se disaient : « c'est stupide ! Nous sommes dans notre coin à faire des statistiques de production qui ne servent à personne, et à côté il y a des équipes qui imaginent elles-mêmes leurs chiffres, qui ont l'air de servir à quelque chose, et qui paraissent s'amuser ! » On était prêt de part et d'autre à se réunir.* [On a alors pu] *concevoir un programme cohérent de développement statistique en relation avec la Comptabilité Nationale.* »

l'institutionnalisation d'une intersection au sein de l'INSEE entre l'activité de statisticien et celle de comptable national commence donc à s'effectuer mais non sans heurts : les conjoncturistes de l'INSEE rechignent à harmoniser leurs méthodes avec celles employées par les anciens du SEEF venus à l'INSEE dans le sillage de Claude Gruson. La bataille décisive a lieu à l'occasion de la mise en oeuvre du Plan de Stabilisation attribué plus ou moins justement au ministre des Finances Valéry Giscard d'Estaing entre 1963 et 1965. Les projections respectives des conjoncturistes et des comptables nationaux sont diamétralement opposées jusqu'à ce qu'au cours de l'année 1965 l'histoire donne tort aux conjoncturistes et démente leurs projections. Ceux-ci vont être alors obligés de « compromettre » leurs méthodes avec celles des comptables nationaux, c'est-à-dire de laisser ces derniers utiliser directement et façonner davantage à leur guise leurs batteries d'indicateurs principalement axés sur le monde de l'entreprise.

Pour résumer, on vient d'examiner deux étapes : premièrement, une guerre de tranchées larvée, le SEEF d'un côté, l'INSEE de l'autre, jusqu'en 1961 ; deuxièmement, un blitzkrieg des comptables nationaux emmenés par Claude Gruson en territoire INSEE, invasion-éclair qui se solde par la mise au pas en 1965 des statisticiens conjoncturistes de l'INSEE spécialisés dans les « prises de tendances à court terme » des entreprises françaises. La question de la production de statistiques sociales à des fins de Comptabilité Nationale est au coeur de la troisième étape du « *projet politique* » de Claude Gruson. Rappelons encore qu'en 1964, ce dernier a demandé aux sociologues de l'aider à sociologiser la Comptabilité Nationale. Rappelons également l'épisode de la politique des revenus qui posait la question de l'équité et de la légitimité d'un ordre social tiraillé par l'évolution structurelle de l'économie et de la société française. Les sociologues ont répondu négativement au directeur de l'INSEE et le projet de politique des revenus n'a engendré qu'une petite structure, le CERC, se situant de surcroît dans la zone de contrôle du Commissariat Général du Plan et non de l'INSEE. Claude Gruson souhaite donc entre autres choses mettre véritablement le Département « population et ménages » (DPM) de l'INSEE au service des comptables nationaux.

Toutefois, la partie est ici difficile. Les conjoncturistes et les comptables nationaux étaient concurrents sur le même terrain de jeu : la prévision économique ; finalement il a suffi que l'un mette l'autre en défaut pour imposer sa loi. Il n'en va pas de même avec les statisticiens sociaux de l'INSEE qui n'ont que peu de rapports avec les comptables nationaux et n'ont d'ailleurs pas cherché à en avoir. Dès 1963, Claude Gruson profite donc de la montée en puissance du « social » orchestrée par Jacques Delors dans la problématique de la planification pour budgétiser dans le cadre de la préparation du Vème Plan des enquêtes sociales qui sont confiées au DPM. Il s'agit là d'une première tentative pour convertir le DPM à la planification. Néanmoins, si Jacques Desabie s'estime « *très très reconnaissant vis-à-vis de Gruson qui nous a permis de développer nos services de manière exceptionnelle et nos carrières par la même occasion*[349] », cette reconnaissance n'est pas allée jusqu'à mettre le DPM au service de la planification et des comptables nationaux : *« On a toujours travaillé, développé de nouveaux programmes d'enquêtes, etc., dans une logique d'offre, on ne travaillait pas sur commande, on essayait plutôt d'anticiper intuitivement les demandes et on y réussissait assez bien, je dois dire. Vous savez, les Catégories Socio-Professionnelles, mon prédécesseur Jean Porte les a sorties tout seul de son cerveau, personne ne les avait demandées et vous connaissez le succès que cela a eu. Et moi j'ai continué à procéder de même sans trop me soucier des demandes qui d'ailleurs étaient le plus souvent floues techniquement* » (entretien avec Jacques Desabie). En fait, la tentative d'instrumentalisation du DPM par les représentants de la Comptabilité Nationale a abouti au résultat inverse. En contribuant au développement du DPM, à l'élargissement de sa palette

[349] Entretien avec l'intéressé.

d'enquêtes sociales[350], et à la sophistication technique de leurs protocoles, Claude Gruson a conforté le DPM dans sa logique d'offre fermée à la notion de demande.
Dès le début de l'année 1966 les jeunes stratèges de l'INSEE se posent en effet la question de la valorisation externe ou de la mise sur le marché informationnel national de l'appareillage statistique de leur maison. Or, ils se heurtent dans le domaine de la statistique sociale à un DPM qui est devenu une sorte d'INSEE dans l'INSEE, une citadelle technico-culturelle bien organisée et extrêmement productrice sous la houlette de Jacques Desabie. Il est hors de question de prendre d'assaut ce bastion, d'autant que Claude Gruson ne voudrait pas s'encombrer d'un conflit interne étant donné la violence du combat qui l'oppose déjà au ministère de l'Industrie à propos du contrôle par l'INSEE de l'appareil national de statistique industriel en gestation[351]. Compte tenu de son style de *leadership* administratif, le nouveau directeur Jean Ripert, qui prend poste en janvier 1967, ne les soutiendrait pas davantage. Et puis, au nom de quoi de jeunes et dynamiques administrateurs de l'INSEE pourraient-ils reprocher à un département de l'INSEE de ne vouloir faire que de la statistique ? La seule manière de rendre le DPM un tant soit peu utile à l'inscription de l'INSEE dans un « *débat politique et social* » (dont le processus de planification ne recouvre qu'une partie) est d'obtenir du directeur du DPM qu'il accepte que l'INSEE puisse diffuser des données produites par le DPM. Pour obtenir l'assentiment du DPM quant à ce principe, des garanties draconiennes doivent être fournies : la diffusion se fera avec une prudence déontologique extrême (procédure de l'embargo, respect de l'égalité de tous devant l'information statistique, etc.) ; l'adoption du principe de la diffusion n'affectera pas la définition et la réalisation du programme de travail du DPM sur lequel son responsable demeure souverain ; entre la production du DPM et la diffusion de cette production n'existera aucune phase d'interprétation et de synthèse normative des données.
C'est pourquoi le collectif en charge de la rédaction du rapport du colloque de Paris de juin 1967 vont jusqu'à envisager la disparition de la fonction d'études normatives de l'éventail d'activités de l'INSEE[352]. Bien entendu, Jacques Desabie n'en demande pas tant. A propos du colloque de Paris, il nous a déclaré : « *Moi personnellement je ne me souviens pas y avoir assisté mais j'avais des gens de chez moi qui me rapportaient ce qui s'y disait. Dans mon travail ces choses-là avaient très peu d'importance. Justement, moi tout ce que je demandais c'est que cela ne perturbe pas les programmes de travail dans lesquels le DPM était engagé et qui étaient très approfondis, très lourds techniquement* »[353]. On peut donc supposer que l'exagération des propositions de nouveaux stratèges de l'INSEE n'a d'égal que leur désir de faire acte d'allégeance aux tenants de la culture statistico-descriptive, objectiviste et a-normative de l'INSEE, afin de pouvoir utiliser un tant soit peu leur travail. Ainsi, le colloque de Paris a une double signification institutionnelle pour l'INSEE. Il montre un institut que certains de ses 'décideurs' internes veulent inscrire visiblement sur la scène politique et sociale nationale, en même temps qu'il dénote un début d'abandon du projet de gouvernementalisation de l'ensemble de l'activité de l'INSEE dans le cadre de la Comptabilité Nationale. En reformulant cette ambiguïté, on peut affirmer que l'idée de

---

350 Enquêtes sociales sur l'emploi, la mobilité professionnelle, les usages des moyens de transport, l'habillement, le logement, etc., toute choses dont l'INSEE peut être fier puisque, dans les autres pays industrialisés, il n'existe rien d'analogue en termes de technicité, de « *répétabilité* » et de « *comparabilité* » des statistiques sociales produites.

351 Michel Volle, op. cit.

352 On est en droit de se demander également pourquoi les anciens comptables nationaux du SEEF ayant migré à l'INSEE ont avalisé ce programme de réforme de l'INSEE dans lequel ils n'ont plus guère de place. Le principal élément de réponse réside probablement dans le fait que le SEEF s'est transformé en mai 1965 en Direction de la Prévision. A partir de là, les transfuges du SEEF à l'INSEE disposaient ainsi d'une « terre promise » institutionnalisée sur laquelle ils pourraient se (ré-)installer si d'aventure l'INSEE ne voulait plus d'eux.

353 Il faut noter qu'à l'époque le DPM préparait le recensement national de la population de 1968.

diffusion de l'information économique et sociale produite à l'INSEE renvoie dos à dos ou fait tampon entre ceux qui à l'INSEE veulent faire de l'institut un acteur gouvernemental (dans le cadre d'un projet de sophistication sociologique et statisticien de la Comptabilité Nationale à des fins planificatrices) et ceux qui à l'INSEE également se conçoivent comme des techniciens neutres de la description socio-économique de la France et qui ne souhaitent pas assumer la dimension politique de l'information qu'ils produisent et de l'usage qui en est fait.
Nous allons maintenant examiner comment ce *modus vivendi* tri-fonctionnel au sein de l'INSEE va y conditionner les débats et les décisions technologiques relatifs à la question des indicateurs sociaux et finalement à celle de l'évaluation des politiques publiques.

3. Le *modus vivendi* à l'INSEE entre comptables nationaux, statisticiens neutralistes et réformateurs institutionnels

a. Premier ébranlement du *modus vivendi* : la question de l'usage gouvernemental des statistiques sociales

Avec l'entrée de la France dans le Marché Commun en 1959, le SEEF (puis la DP) et l'INSEE ont été amenés à s'intéresser à l'actualité internationale en matière de Comptabilité Nationale, ne serait-ce que dans un but d'harmonisation au niveau européen. Au départ, les discussions étaient âpres car deux conceptions de la Comptabilité Nationale s'opposaient. Existait en premier lieu la conception, dominante sur la scène internationale, marquée depuis le début des années 1940 par le travail du macro-économiste universitaire anglais Richard Stone, d'un usage macro-descriptif et peu planificateur de la Comptabilité Nationale au regard des économies nationales. En second lieu, on trouvait la conception française, représentée par Claude Gruson, et axée sur l'idée d'une planification stato-centralisée des entreprises publiques ou privées regroupées en branches d'activités[354]. Néanmoins au fil des années, cet antagonisme conceptuel et pratique s'est atténué. Les excellentes performances de l'économie française au cours de cette période ont probablement constitué un important facteur poussant les tenants de l'approche anglo-saxonne à envisager un usage davantage planificateur et une conception moins agrégée de la Comptabilité Nationale. Du côté français, l'évolution du Commissariat Général du Plan, prenant acte de la libéralisation et de la différenciation de l'économie française, a progressivement défocalisé les comptables nationaux de la seule sphère marchande des entreprises françaises qui prenaient de moins en moins en considération les indications du Plan. Toujours est-il qu'au milieu des années 1960 l'Office Statistique des Communautés Européennes (OSCE) est, sous la direction de Richard Stone, en passe de proposer un « système européen de comptes économiques intégrés » suffisamment *policy-oriented*[355] pour inspirer les comptables nationaux français et

[354] Parce que la « production économique » se limite selon la conception française à l'activité des entreprises détaillée par branche, on peut dire que la Comptabilité Nationale française se situe à une échelle davantage méso-économique que macro-économique d'analyse.

[355] Le tournant « politiques publiques » de Richard Stone pendant les années 1960 est attesté par ses publications telles que Stone (R.), « A model of the educational system », in, 1966, *Mathematics in the social sciences and other essays*, MIT Press, Cambridge (Mass.) ou Stone (R.), *Un système intégré de statistiques démographiques de la main d'oeuvre et d'autres statistiques sociales, relié au système de Comptabilité Nationale*, ONU, Conseil économique et social, commission de la statistique, document E/CN 3/394, New York, mai 1970.

notamment ceux de l'INSEE, tels que Jacques Mayer et André Vanoli, qui souhaitent redéployer l'usage planificateur de la Comptabilité Nationale[356].
Lorsqu'il prend la tête de l'INSEE, Jean Ripert considère cette reconfiguration intellectuelle sous un jour extrêmement favorable. Il y voit en effet le commencement tant attendu par lui d'une technicisation de la conception de la planification nationale prenant en considération le 'social' entendu à l'époque comme la face non-marchande des choix collectifs. C'est pourquoi il encourage ses collaborateurs de la « direction des synthèses économiques » de l'INSEE à persévérer dans la 'nouvelle voie européenne' et va participer lui-même à certaines réunions de travail organisées par l'OSCE, l'OCDE ou la commission de l'ONU pour l'Europe qui siège à Genève. Néanmoins, la haute et austère technicité de ces rencontres internationales le plonge dans un certain ennui : « *Il n'y avait que Richard Stone et surtout Claus Moser qui disaient des choses non soporifiques, pour moi qui ne suis pas du tout un spécialiste des statistiques économiques bien entendu.* ». C'est ainsi que Jean Ripert se lie d'amitié avec Claus Moser, son homologue britannique, personnage haut en couleur qui dirige l'Opéra lyrique de Londres en même temps que le *Central Statistical Office* (CSO). En 1968, le CSO, sous la houlette attentive de son énergique directeur, est en train de réfléchir à l'acclimatation en Grande-Bretagne des éléments du débat engagé outre-Atlantique à propos de la finalisation gouvernementale des statistiques sociales c'est-à-dire, en termes plus simples, sur la nécessité d'établir des *social indicators*[357] et un *social accounting system* indépendant du système de la Comptabilité Nationale (économique).
Claus Moser entreprend de convaincre le directeur général de l'INSEE que son institution peut gagner en légitimité institutionnelle si elle consent à remodeler sa production de statistiques sociales pour les rendre utilisables par les acteurs sociaux et gouvernementaux c'est-à-dire « *functional* » selon le terme employé par le directeur du CSO[358]. Cependant, plus profondément, Claus Moser montre à Jean Ripert que l'INSEE, malgré sa forte implication dans un système institué de planification économique alors érigé en exemple dans de nombreux pays industrialisés, est maintenant confronté au défi politico-administratif de la décennie : la planification sociale et le développement social. Or, l'INSEE ne peut relever ce défi que si est remis en cause en son sein le *modus vivendi* évoqué plus haut entre comptables nationaux venus du SEEF à l'INSEE (MM. Mayer et Vanoli), les jeunes administrateurs de l'INSEE pro-extraversion de l'institut (MM. Dubois et macroéconomie[359]), et la vieille école statisticienne anti-extraversion (M. Desabie).
La question que l'on doit d'abord se poser est de savoir si la crise de mai 1968 et l'animation par Jacques Delors d'un séminaire à l'ENA sur le thème des indicateurs sociaux ont également participé à l'ébranlement des fondements politico-administratifs du *modus vivendi*. La réponse à cette question s'avère, tout bien considéré, relativement malaisée. Ainsi, il est clair que les troubles de mai ont procuré à Jean Ripert, et au petit nombre des administrateurs de l'INSEE en faveur d'une réforme des statistiques sociales, des arguments à l'encontre de l'ostracisme technicien du DPM qui contrôle l'appareil productif des statistiques sociales. Mai 68 montre que le social n'est pas réductible à l'économique et que

---

[356] On verra plus loin dans le texte que cela va aboutir à des tentatives d'élaboration par l'INSEE et la DP de « comptes satellites » (gravitant autour de l'ancien système de Comptabilité Nationale) spécifiques aux « *social policy domains* » de la santé, de l'emploi, du logement, de l'éducation, etc.

[357] Cf. la *Newsletter* du *Social Science Research Council* (Grande-Bretagne) de novembre 1968 qui relate la conférence de Londres organisée par la SSRC sur le thème de indicateurs sociaux en juin 1968. Etaient notamment présents à cette conférence : James Coleman, Mancur Olson, Claus Moser et Andrew Shonfield (grand spécialiste anglais de la planification française, futur président du SSRC et ami de Bernard Cazes). En raison des événements de mai 68 en France, Jacques Delors et Bernard Cazes ne se sont pas rendus à cette conférence, alors qu'ils comptaient y participer. Le rapport de l'ENA sur les indicateurs sociaux a néanmoins été envoyé aux organisateurs de la conférence et commenté lors des débats par Andrew Shonfield.

[358] Moser (C.), foreword to *Social trends*, Central Statistical Office, n°1, 1970.

[359] Nous ne faisons pas figurer ici Alain Darbel car pendant cette période il ne travaille plus à l'INSEE.

les statistiques sociales produites par l'INSEE devraient servir à rationaliser des programmes sociaux nationaux répondant à de grands « besoins sociaux » dont les brouillonnes revendications et critiques exprimées par les insurgés ont été le symptôme, plutôt qu'à continuer à faire de « *l'enquête ménage* » comme si de rien n'était. Pourtant, les choses ne sont pas si simples. Cette fourniture événementielle et providentielle d'arguments en faveur des partisans d'une réforme des statistiques sociales ne va pas permettre une mise au pas réformatrice du service de Jacques Desabie.

En fait, les réformateurs ne forment pas un groupe uni. En outre, la jeune génération des administrateurs de l'INSEE marquée par le magma doctrinaire de mai 68 ne va pas les soutenir et va, sans le savoir, faire le jeu immobiliste de Jacques Desabie. Enfin, au ministère des Finances et dans les administrations ministérielles centrales en général, l'engouement pour les démarches de rationalisation de la décision publique engendrées par la RCB va rapidement perdre de ses capacités mobilisatrices. Jean Ripert va progressivement se rendre à l'évidence qu'une réforme des statistiques sociales à l'INSEE en tant que processus de fabrication d'un socle informationnel pouvant rationaliser les politiques sociales françaises risque de tourner à vide, le contexte politico-administratif ne s'y prêtant plus.

Alors que la crise de 1968 bat son plein, Jean Ripert apprend de manière fortuite que Jacques Delors a animé son séminaire à l'ENA sur les indicateurs sociaux. Il prend connaissance du rapport du séminaire publié à la Documentation Française en même temps que Claus Moser l'informe qu'au Commissariat Général du Plan, en plus de Jacques Delors, Bernard Cazes s'est aussi investi dans le thème des indicateurs sociaux. D'une part, Jean Ripert comprend alors qu'il existe un lien conséquent entre le séminaire de l'ENA et les tentatives de sensibilisation des milieux planificateurs menées par le couple Bernard Cazes - Bertrand de Jouvenel dans les colonnes de *Analyse et Prévision* à propos de la nécessité de construire un système de comptes sociaux analogue à celui de la Comptabilité Nationale (économique). D'autre part, Jean Ripert constate que ni Bernard Cazes ni surtout Jacques Delors n'ont envisagé d'inclure l'INSEE dans leur réflexion-action malgré la politique officielle d'ouverture vers la société dans laquelle il a officiellement inscrit l'institut.

En raison du contexte bouillonnant (y compris au sein de son institution) de l'année 1968 et également du fait des liens d'amitié qu'il entretient avec Jacques Delors, le directeur de l'INSEE ne se formalise pas de l'attitude de ce dernier. Il ne crie pas non plus au scandale, mais demande néanmoins au chef du Service des Affaires Sociales du Commissariat Général du Plan de s'expliquer 'entre amis'[360]. Celui-ci se justifie en avançant les arguments suivants : 1) il voulait « *d'abord se faire une idée* » sur la faisabilité d'une démarche de type 'indicateurs sociaux' avant d'aller plus loin et de faire éventuellement appel à l'INSEE ; 2) l'INSEE n'a jamais produit que « *des statistiques sociales sans jamais se poser la question de leur synthèse* » (le DPM de l'INSEE est ici clairement visé) ; 3) au-delà du problème d'intercompréhension avec le DPM, les indicateurs sociaux doivent être considérés comme des « *outils de planification* » et non comme des données devant être diffusées tous azimuts dans le débat social et politique du pays ; 4) Jean Ripert tente clairement de faire en sorte que l'INSEE relativise ses liens avec le Commissariat Général du Plan et il ne doit pas s'étonner que les agents de cet organisme ne tiennent pas l'INSEE informé de tout ce qu'ils font[361]. En réponse à l'argumentaire aigre-doux de Jacques Delors, Jean Ripert demande à celui-ci de réfléchir, en essayant de lui faire *« comprendre peu à peu que de toute façon il n'y a pas d'autre solution pour lui* [J. Delors][que d'impliquer l'INSEE] *s'il veut que ce*

---

[360] J. Ripert ne demande rien à B. Cazes probablement à cause de la différence hiérarchique qui les sépare mais aussi parce qu'il n'a jamais voulu prendre Bertrand de Jouvenel au sérieux bien que celui-ci soit un ami personnel et influent de Pierre Massé.

[361] Nous croisons ici les informations recueillies au cours de nos entretiens avec Jacques Delors et Jean Ripert.

projet d'indicateurs sociaux survive ». Le directeur de l'INSEE s'efforce également de clarifier devant Jacques Delors sa position vis-à-vis du Commissariat Général du Plan : c'est principalement dans le domaine de la planification économique qu'il a voulu rendre moins exclusifs les liens existant entre l'INSEE et le CGP ; dans le domaine 'social', en revanche, leurs deux organismes doivent plutôt intensifier leur coopération[362].

C'est donc autant en raison d'une configuration socio-politique spécifique au Commissariat Général du Plan après la crise de 1968 (Cf. section 5.4.), que parce que Jean Ripert exerce une pression sur Jacques Delors, que ce dernier consent à aller présenter en juin 1969 à un groupe d'agents de l'INSEE (administrateurs et chargés de mission) travaillant presque tous à l'INSEE, ce que pourrait être un projet de partenariat INSEE-SAS concernant le thème des indicateurs sociaux, et ce donc quelques semaines avant d'entrer au cabinet du Premier Ministre Jacques Chaban-Delmas. A cette réunion, dont nous n'avons malheureusement pas trouvé de compte rendu, assistent principalement, outre Jacques Delors et Jean Ripert, des agents du DPM de l'INSEE (dont son chef Jacques Desabie) ainsi que des cadres de la « Direction des Synthèses Economiques » (DSE) parmi lesquels se trouvent Jacques Mayer (le chef de la DSE), Paul Dubois, Claude macroéconomie, et André Vanoli. Alain Darbel, alors à l'Education nationale, est également présent. Jacques Dumontier, le statisticien que les siens ont un temps accusé de les avoir trahis en passant dans le camp des comptables nationaux quelques mois après la création du Commissariat Général du Plan et qui, revenu à l'INSEE en 1955, est devenu par la suite en 1962 « directeur de la statistique générale », est là aussi, en toute logique ; l'instrumentalisation de l'INSEE par les planificateurs sociaux en herbe du Commissariat Général du Plan ne suscite chez lui aucun état d'âme. D'après nos entretiens, il faut compter entre vingt et trente personnes dans l'auditoire.

Si l'objectif de cette réunion était de poser la première pierre d'un projet de coopération INSEE-CGP sur le thème des indicateurs sociaux, on peut affirmer qu'elle a été peu productive à brève échéance. Jacques Delors, en partance du Plan, ne pouvait guère s'engager au nom du Service des Affaires Sociales. De surcroît, ses propos, marqués par une faible technicité et un certain flou dans les objectifs, ont passablement agacé et déçu l'assistance. Néanmoins, au-delà du court terme, cette réunion a incité quelques cadres de l'INSEE à participer à certains groupes de travail du VIème Plan ayant quelques rapports avec l'action sociale, le contact entre le SAS et l'INSEE étant ainsi concrètement établi et entretenu. Par ailleurs, si Jean Ripert a provoqué cette réunion en guise de prétexte à une confrontation et une clarification des divers points de vue existant au sein de son institution, alors cette réunion a plutôt été un succès.

Les anciens du SEEF, MM. Mayer et Vanoli, s'y déclarent intéressés par une réflexion sur l'élaboration d'un système de comptes sociaux mais expriment un grand scepticisme quant à la fabrication d'indicateurs sociaux. Le lancement par le gouvernement de la très micro-économique Rationalisation des Choix Budgétaires couplée avec les mouvements sociaux revendicatifs de l'année 1968 met les macro-économistes d'Etat sur la voie obligatoire d'une réforme de la Comptabilité Nationale qui va aboutir en 1970 à l'instauration du « système élargi de Comptabilité Nationale » (SECN)(ce qui est également une concrétisation des réflexions menées au niveau européen que nous avons mentionnées plus haut). Pour MM. Vanoli et Mayer, l'établissement de comptes sociaux sectoriels relatifs par exemple au logement, à l'éducation ou à la santé, constituent des pistes prometteuses d'élargissement de la Comptabilité Nationale. Toutefois, cet élargissement s'inscrit en réalité dans une logique d'affinement[363] et de complexification de la comptabilité diamétralement opposée à une

---

[362] Jean Ripert pense « *que le « E » de économique dans le sigle INSEE donne une image trop réductrice de la fonction que doit remplir l'institut dans l'administration et la société françaises* » (entretien avec J. Ripert).

[363] On remarquera que cette logique est identique à celle qui guidait Claude Gruson lorsqu'il lançait en 1964 un appel aux sociologues. Le prédécesseur de Jean Ripert à la tête de l'INSEE tentera au demeurant de mettre en oeuvre la même idée dans le domaine de l'environnement (le ministère du même nom est créé en 1971) en

logique d'agrégation, de résumé des données statistiques sous la forme d'indicateurs synthétiques[364].

Les représentants de la Comptabilité Nationale à l'INSEE souhaitent en fait s'engager dans un travail d'extension de l'analyse économique dans un certain nombre de grands domaines non marchands de l'action publique. Plus précisément, il s'agit de trouver le mode d'intégration à la Comptabilité Nationale du mouvement d'études RCB qui se met alors en place dans les grands ministères séparément les uns des autres et qui, indépendamment de l'approche micro-économique le caractérisant, s'accompagne d'un développement sans précédent des services statistiques ministériels[365]. Par exemple, les comptables nationaux de l'INSEE envisagent de totaliser les données statistiques produites dans la foulée des analyses RCB concernant les performances du système scolaire français, afin d'établir sur un plan conceptuel des liens entre ces performances et la productivité du travail dans telle ou telle branche d'activité économique marchande. Ainsi, institutionnellement, l'avènement de la RCB dans le paysage politico-administratif central français fait que les comptables nationaux de l'institut se départissent sensiblement du projet de réformer et de mettre à leur service le DPM puisque, si la RCB tient ses promesses, ils pourront s'appuyer sur les différentes cellules RCB qui éclosent dans les administrations centrales ministérielles[366]. Pourquoi, par exemple, demander au DPM de créer en son sein une division thématique « enquêtes sur le fonctionnement et les performances du service public éducatif » alors que selon toute vraisemblance le ministère de l'Education Nationale va s'en charger lui-même ?

Au cours de la réunion SAS-INSEE, MM. Darbel, Dubois, et macroéconomie affichent un point de vue sensiblement différent de MM. Mayer et Vanoli, bien qu'ils travaillent en étroite collaboration avec ces derniers à la direction des synthèses économiques de l'INSEE. Le trinôme d'Arras n'envisage pas de parfaire l'édifice de la Comptabilité Nationale au moyen de comptes sociaux, environnementaux ou autres. Bien qu'ils ne soient pas opposés à cette transformation, celle-ci leur semble largement insuffisante du point de vue de leurs convictions de réformateurs sociaux rationnels. Pour eux, la planification sociale, c'est-à-dire la rationalisation d'une politique de développement social, de réduction des inégalités sociales, etc., doit faire jeu égal avec l'objectif d'une croissance économique durable, voire en devenir l'ardent impératif conditionnel. D'un côté, sur le plan des finalités politiques, le trinôme d'Arras est proche de Jacques Delors. Comme lui, il pense que la construction

---

assurant en 1972 la présidence du « groupe interministériel d'évaluation de l'environnement » dont un des principaux objectifs était de produire les « comptes de l'environnement ».

364 Ce que André Vanoli explicite parfaitement dans les pages 358-359 du livre « Les comptes de la puissance » de François Fourquet : « *Les critiques adressées au SECN sont presque internes au système ; mais ce n'est pas le cas de certains courants, en particulier celui de la croissance zéro, qui critiquent très fortement la Comptabilité Nationale, en lui reprochant de ne pas tenir compte du bien-être de nos sociétés et de compter positivement la création de biens et services sans prendre en considération les effets négatifs de la croissance comme la pollution et les nuisances. Il y a eu un courant de réflexion national et international, notamment au Japon un travail sur le « net national welfare », le bien-être national, et aux Etats-Unis un exercice pilote fait par James Tobin et Nordhaus (« Is growth obsolete ? »)* [...]. *Ripert était très sensible à tout ce qui avait l'aspect d'une demande sociale et était très anxieux de pouvoir y répondre. La réaction des comptables nationaux professionnels a été extrêmement réservée, pour des raisons techniques. Du côté des organisations internationales et des instituts de statistique, la position, que nous partageons, a été : « Faisons autant que possible des travaux complémentaires, mais surtout ne mélangeons pas ça avec les notions comptables habituelles, sinon on aboutira à des agrégats dont la signification sera complètement obscurcie* » ».

365 Ce que nous voulons dire ici est que des comptables nationaux ont pu profiter du développement des statistiques ministérielles financé par le mouvement RCB sans pour autant attacher d'importance au fait que la cause de ce profit était le lancement de la RCB.

366 Ce qui fait dire à Jacques Delors : « *Je croyais que petit à petit des gens allaient s'y intéresser aux indicateurs sociaux. Mais non, mon livre sur les indicateurs sociaux est plus connu aux Etats-Unis et au Canada qu'en France. B. de Jouvenel m'a fait intervenir au Conseil Economique et Social canadien sur le sujet et ils ont trouvé cela très bien. En France il ne s'est pas passé grand chose aussi parce que la RCB a occulté un peu les indicateurs sociaux* ».

d'indicateurs sociaux peut permettre la 'mise à l'agenda gouvernemental' de problèmes sociaux devant être pris en charge et résolus par la Puissance Publique.
D'un autre côté, en raison de leur métier de statisticien et de leur ouverture à la discipline sociologique, les membres du trio d'Arras se démarquent du projet des planificateurs sociaux du SAS ; contrairement à ces derniers, ils sont conscients des difficultés méthodologiques que pose un éventuel travail sur les indicateurs sociaux et n'ont guère apprécié le jeu personnel ainsi que l'amateurisme dont a fait preuve le chef du SAS lorsqu'il a animé son séminaire de l'ENA et qui nie en quelque sorte leur professionnalisme.
Il convient de noter que l'impair de Jacques Delors à l'occasion de son séminaire organisé en catimini ne peut être totalement pardonné au cours de la réunion que nous relatons ici (où, par sa seule présence, Jacques Delors tente en quelque sorte de faire amende honorable) du simple fait qu'il vient abonder l'épais dossier des frustrations de nombreux administrateurs de l'INSEE ayant trait au rôle de « *soutiers ou grouillots de la planification* » (entretien avec l'un d'eux) dans lequel ils estiment que les gens du Commissariat Général du Plan ont toujours pris soin de les cantonner. Le fait que le lent mais sensible déclin de la légitimité politico-administrative du Commissariat Général du Plan dans la seconde moitié des années 1960 semble être, dans l'esprit des trois d'Arras, une affaire de « *mauvaise volonté politique au plus haut niveau de l'Etat* » (entretien) les déculpabilise par rapport au peu d'enthousiasme qu'ils mettent, sur le plan technologique et institutionnel, à prêter main forte aux planificateurs sociaux du Commissariat Général du Plan qui veulent tenter de stopper voire d'inverser ce déclin.
Toutefois, la largeur du fossé qui sépare le trio d'Arras de Jacques Delors sur la question des indicateurs sociaux dépasse le passif inter-institutionnel dont nous venons de faire mention. Le trio d'Arras pense en effet que techniquement et politiquement la construction d'indicateurs sociaux nécessite le lancement de recherches de macro-sociologie quantitative. Selon leurs conceptions, si les indicateurs sociaux ne se fondent pas sur un vaste travail préalable de théorisation systémique de la (re-)production de la société, ils ne serviront qu'à modifier à la marge une action sociale qu'il faut pourtant réformer en profondeur pour qu'elle devienne autre chose qu'un adoucisseur des nombreux à-côtés sociaux négatifs du développement économique. Cet argument critique mais constructif recoupe partiellement dans sa dimension critique celui employé par les économistes marxistes de l'INSEE, tels Michel Aglietta ou Philippe Herzog à l'endroit de la problématique des indicateurs sociaux. Mais ceux-ci ne sont pas présents à la réunion en question, d'après les informations dont nous disposons ; ils ne s'intéresseront d'ailleurs guère à ce thème.
En revanche, Jacques Delors se souvient bien avoir été pris à partie au cours de cette rencontre par un petit nombre de jeunes administrateurs de l'INSEE 'soixante-huitards' : « [...] *il y a eu quelques jeunes gauchistes de là-bas qui se sont passablement moqués de moi en disant que les indicateurs sociaux était la dernière tentative en date pour rafistoler le capitalisme. Cela m'a beaucoup énervé, mais, bon, il n'y avait aucun moyen de discuter avec eux. De toute façon, j'ai donc refilé le bébé des indicateurs sociaux à l'INSEE et après c'était à eux de voir* ».
Il importe au demeurant d'examiner de plus près le rôle du courant de pensée critique véhiculée par une partie de la jeune génération des administrateurs de l'INSEE de l'époque (X-ENSAE pour la plupart[367]) dans la fabrication du positionnement complexe de l'INSEE par rapport à la question des indicateurs sociaux. Ce courant de pensée s'oppose certes vertement à Jacques Delors mais ne se range pas davantage du côté du trio d'Arras. Celui-ci souhaitait que l'INSEE passe « *des enquêtes « ménages » à l'analyse sociale* »[368] (et peut-

[367] On parle ici d'une génération étant entrée à l'Ecole Polytechnique dans les années 1960 (A titre comparatif : Paul Dubois est X-52 et Claude Seibel est X-54. Plus loin encore : Jacques Desabie est X-44).
[368] *Cinquante ans d'INSEE*, op. cit., p. 113.

être ultérieurement de l'analyse sociale aux indicateurs sociaux) c'est-à-dire oriente le DPM vers un mode d'analyse macro-sociologique statistique. Contrairement au trio d'Arras, les jeunes hommes en colère de l'INSEE estiment que pour être véritablement scientifique et indépendante des 'structures sociales de domination symbolique' et de reproduction du schéma de subordination du social à l'économique, l'orientation sociologisante du DPM doit passer par une remise en question radicale de son appareillage statistique : « *Nous, le projet de nos aînés sur les indicateurs sociaux cela nous faisait marrer. On ne comprenait pas bien le fort réformisme social qu'il y avait derrière toute cette histoire. Nous, on pensait que la première chose à faire c'était de déconstruire les CSP par exemple* »[369].

On peut alors aisément comprendre que ces éléments radicaux de l'INSEE fassent doublement du tort à la stratégie de MM. Darbel, Dubois et macroéconomie D'une part, ils ne leur apportent pas leur soutien, et d'autre part, ils ruinent leurs patients efforts à établir une relation de confiance, de respect mutuel avec les statisticiens du DPM. En effet, on a vu, à propos du colloque de Villemetrie de juin 1967, le soin qu'avait pris le trio d'Arras à ne pas susciter de réactions défensives de type 'fermeture de la forteresse' chez Jacques Desabie. Lorsque Jacques Delors vient deux ans plus tard proposer à l'INSEE de réfléchir sur le thème des indicateurs sociaux, les trois réformateurs sociaux de l'INSEE proposent en retour d'élaborer un cadre d'analyse macro-sociale alimenté par les enquêtes du DPM (avec la perspective du développement d'autres enquêtes et donc du DPM) et à partir duquel pourra éventuellement s'échafauder un système d'indicateurs sociaux pertinents.

L'accord tacite de 1967 entre les trois d'Arras et Jacques Desabie pouvait se formuler ainsi : « on a le droit de se servir en données sociales au DPM si on n'en perturbe pas le travail ». L'accord portait alors sur les 'droits' de diffusion des données du DPM ; en 1969, le trio d'Arras tente d'étendre autant que faire se peut cet accord aux 'droits' d'utilisation sociologique des mêmes données. C'est une négociation délicate car une sociologie estampillée interpréterait, « ferait parler » des données, leur ferait « prendre position » dans des débats politico-administratifs nécessairement normatifs, toutes choses pour lesquelles Jacques Desabie et ses collaborateurs éprouvent un profond *a priori* négatif. Par ailleurs, MM. Darbel, Dubois et macroéconomie sont connus pour connaître et apprécier Pierre Bourdieu et son travail. Or, s'il existe des travaux sociologiques qui sont alors réputés pour avoir joué un rôle intellectuel dans les événements de mai 68 (y compris à l'INSEE) que Jacques Desabie abhorre viscéralement[370], ce sont bien les travaux de Pierre Bourdieu[371]. Afin de négocier les 'droits' d'utilisation sociologique des données produites par le DPM il faut donc prendre des précautions, et la première d'entre elles est de ne pas employer le mot de « sociologie » ; mieux vaut parler « *d'analyse sociale* ». C'est ce tabou que brisent par leur radicalité déconstructiviste avant l'heure de jeunes éléments du corps des X-ENSAE qui, pour la plupart, se réclament des enseignements que dispensait Pierre Bourdieu à l'ENSAE à partir de 1964.

En conclusion, entre 1967 et 1969, divers éléments contextuels ont effectivement ébranlé le *modus vivendi* évoqué précédemment mais ne l'ont finalement pas déstructuré dans le sens d'un asservissement politico-administratif du département « population et ménages »

---

[369] Entretien avec un des porteurs de ce courant de pensée à l'époque.

[370] « *Mai 68 a été la cause d'une énorme détérioration des relations sociales au sein de l'INSEE qui a empêché durablement le DPM de travailler* » (entretien avec J. Desabie).

[371] Ainsi que le note, une douzaine d'années après, Jacques Lautman, autre sociologue proche du trio d'Arras : « *Les sociologues n'avaient prévu ni ses causes ni ses modalités de déroulement. Certains en revanche avaient, involontairement, contribué à la produire. Les « Héritiers » de P. Bourdieu et J.-Cl. Passeron ont été l'ouvrage de référence dans les années où s'est formée une 'Koiné' de la critique de l'enseignement dont l'aire de diffusion a vite dépassé le petit monde des étudiants en sociologie, et qui, par ajouts, appauvrissements et simplifications n'a bientôt plus eu guère de rapport avec la pensée originelle des auteurs* » (Lautman (J.), « Chronique de la sociologie française après 1945 », in *Science et théorie de l'opinion publique (hommage à Jean Stoetzel)*, Editions Retz, Paris, 1981, 316 p.).

de Jacques Desabie. Bien au contraire, cet ébranlement aboutit au final à une dispersion de la configuration stratégique d'instrumentalisation extravertie du DPM : les comptables nationaux de l'INSEE abandonnent cette stratégie au profit d'un investissement jugé plus rentable dans la RCB, laissant le trio d'Arras seul porteur ; au surplus, ce trio est pour le moins embarrassé dans sa stratégie par une branche radicale de la jeune génération d'administrateurs de l'INSEE. La question de la participation de l'INSEE à la fabrication d'un cadre méthodologique pour l'avènement éventuel d'une planification sociale prise en charge par le classique dispositif ternaire CGP-DP-INSEE de la planification économique cesse donc d'être à l'ordre du jour technologique et politico-administratif de l'INSEE, et ce peu après y avoir été introduite. A cette analyse récapitulative il faut ajouter une remarque ayant trait au style de direction de Jean Ripert. Largement imprégné de l'éthique administrative anti-autoritaire et pro-concertation présente dans les écrits de Michel Crozier, le sociologue attitré du Club Jean-Moulin, le directeur général de l'INSEE soutient de sa bienveillance la ligne réformatrice du trio d'Arras sans pour autant aller plus loin et, par exemple, durcir le ton vis-à-vis d'un DPM dont le chef campe sur ses positions.

b. Second ébranlement du *modus vivendi* : la demande du CGP en statistiques sociales

Quelques semaines après la réunion que nous venons de relater et qui a donc constitué davantage un « *round* d'observation » qu'un moment de décision, sont formées les différentes commissions du CGP en vue de la préparation du VIème Plan. Aucun agent de l'INSEE ne figure dans la liste des membres de la commission de l'action sociale, mais cette absence occulte un investissement certain des gens de l'INSEE dans d'autres lieux où se fabrique la méthodologie de la planification sociale au Commissariat Général du Plan. En fait, conformément à l'habitude, l'INSEE n'est qu'exceptionnellement représenté dans les commissions du Plan[372]. En revanche, l'INSEE est présent au sein du groupe de travail « indicateurs sociaux »[373] dépendant de la commission de l'action sociale (Catherine Blum, André Gauron, tous deux chargés de mission à l'INSEE), au sein de l'intergroupe pour l'étude des problèmes relatifs aux personnes âgées (Jacques Dumontier (dir. statistique générale) et Solange Hémery (DPM division « démographie »)), au sein de l'intergroupe chargé de l'étude des questions relatives à la formation et à la qualification professionnelles (Bernard Grais (DPM division « emploi »))[374]. On observe également le même phénomène d'investissement de l'INSEE dans tous les groupes de prospective (orchestrés par Bernard Cazes) ayant un rapport objectivé avec l'action sociale : « logement », « temps et espace de loisirs », « mobilité et coûts de l'adaptation », « transformations du mode de vie », et « troisième âge ».

---

[372] La commission de l'emploi et celle de l'information économique du VIème Plan font figure d'exception car elle sont présidées par Jean Ripert qui y amène certains de ses hommes (Bernard Grais, Jacques Desabie, Robert Salais pour la première ; Jacques Bertherat, Philippe Berthet et Jacques Mayer pour la seconde). On trouve également Bernard Brunhes (division « études des entreprises » au département « entreprises » de l'INSEE) comme rapporteur adjoint de la commission de l'industrie, Philippe Gounod (DPM) comme membre de la commission des prestations sociales et Jean Anfré à la commission nationale de l'aménagement du territoire.

[373] Ce groupe de travail est animé par Jacques Baudot puis par Henri de Lapparent. Jacques Baudot part du SAS à la fin de l'année 1969 pour aller travailler à l'Institut de recherche des Nations Unies sur le développement économique et social à Genève. Il est encore aujourd'hui fonctionnaire onusien. Henri de Lapparent, diplômé de l'ENSAE (promo. 1964), a travaillé au service des études et des statistiques du ministère des affaires sociales avant d'être recruté au SAS par Jacques Delors au milieu de l'année 1969. C'est en partie en raison de la compétence statisticienne d'Henri de Lapparent que le nombre des agents de l'INSEE participant aux travaux 'sociaux' du Plan augmente sensiblement à l'occasion du VIème Plan.

[374] Cet intergroupe a été formé à l'initiative expresse de Jacques Delors qui, en même temps que membre du cabinet du Premier Ministre, est secrétaire général du comité interministériel pour la formation professionnelle.

Force est donc de constater que non seulement la formation par le CGP d'instances de travail d'experts chargées d'encadrer rationnellement les discussions ayant cours dans les commissions « sociales » du VIème Plan fournit à l'INSEE l'occasion de participer plus directement à l'élaboration du Plan, mais qu'en outre l'INSEE se saisit pleinement de cette opportunité. C'est par ce biais que va finalement s'esquisser un schéma de collaboration SAS-INSEE en matière d'indicateurs sociaux.

A l'automne de l'année 1969, la dynamique RCB bat son plein. En d'autres termes, la Direction du Budget en la personne de son directeur, Renaud de la Genière, tient sa parole et continue à assurer les décideurs administratifs sectoriels qu'elle prendra en considération tout projet de budgétisation d'action publique économiquement rationalisé. Par ailleurs, au cabinet du Premier Ministre Jacques Chaban-Delmas qui vient de prononcer son discours historique sur la « Nouvelle Société » (16/09/1969) suivi d'un vote de confiance parfaitement réussi à l'Assemblée Nationale, se trouve Jacques Delors. Ce dernier souhaite que l'action sociale tire profit de la 'fenêtre d'opportunité'[375] ouverte par le mouvement RCB. « *On* [le SAS] *bénéficiait de l'appui inconditionnel du cabinet de Chaban, ce qui était évidemment fort appréciable* »[376]. En conséquence, il est prévu que le VIème Plan comportera un petit nombre de programmes dits finalisés[377] c'est-à-dire des programmes budgétaires pluriannuels approuvés par la Direction du Budget qui seront autant de précédents accréditant l'idée que désormais l'atteinte sur plusieurs années d'objectifs sociaux 'mis en valeur politique' à travers des indicateurs sociaux et des schèmes d'action économiquement viables est tout à fait possible.

C'est dans cette course à la consécration budgétaire et néo-planificatrice que se lancent notamment les membres du groupe de travail « indicateurs sociaux » de la commission de l'action sociale[378]. Ainsi que l'exprime le rapporteur du groupe, Paul-Louis Corteel[379] : « *Le but était d'inscrire l'idée d'indicateurs sociaux dans l'esprit de la démarche RCB* ». Ainsi, à l'inverse des travaux produits au cours du séminaire de l'ENA de 1967/68, ceux du groupe ne sont pas empreints de l'ambition de couvrir l'ensemble des problèmes dits de société. En effet, le groupe choisit rapidement de s'intéresser à l'identification et 'l'indicateurisation' des problèmes de seulement cinq populations-cibles : les personnes âgées, les jeunes, les femmes et la famille, les travailleurs migrants, et les handicapés et inadaptés. Le souci

---

375 Kingdon (J.), 1984, *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston, Little Brown.

376 Entretien avec Henri de Lapparent. Il est sans doute utile de rappeler que tous les analystes politiques de cette époque s'accordent pour affirmer que Jacques Delors et Simon Nora (questions économiques) étaient les deux principaux conseillers de Jacques Chaban-Delmas.

377 Il seront finalement au nombre de six : la sécurité routière, la lutte contre la mortalité périnatale, le maintien à domicile des personnes âgées, les villes nouvelles, le fonctionnement du marché de l'emploi, la protection de la forêt méditerranéenne.

378 Entretien avec Jacques Fournier, successeur de Jacques Delors à la tête du SAS. Afin de cadrer son propos, Jacques Fournier nous dit : « *Avec Delors, le SAS est devenu un service extrêmement dynamique qui ne voulait pas se contenter d'être l'assistante sociale du Commissariat Général du Plan et mai 68 l'a plutôt renforcé dans ce projet. Bien sûr on ne pouvait pas faire comme dans le domaine économique mais il fallait se constituer un appareil d'expertise rationnelle qui puisse faire le poids par rapport à la planification économique* ». Par ailleurs, il convient de noter que c'est Jacques Delors qui a choisi son successeur en la personne de Jacques Fournier auquel il faisait confiance pour perpétuer son « projet de service ». De l'avis de Jacques Delors, Jacques Fournier s'est parfaitement acquitté de sa mission de continuité.

379 Paul-Louis Corteel est aujourd'hui directeur de la stratégie à la SNCF. A l'origine c'est Xavier Greffe qui devait être le rapporteur du groupe « indicateurs sociaux ». Ce dernier avait déposé en septembre 1968 un sujet de thèse traitant de la compatibilité entre démarche RCB et planification à l'Université de Paris-Dauphine. Jacques Delors avait proposé que le SAS passe un contrat d'étude avec Xavier Greffe en guise de salaire. La signature du contrat était imminente lorsque que l'*University of California at Los Angeles* (UCLA) a proposé à Xavier Greffe un poste de « *research assistant* » pour un an afin de lui permettre d'étudier le PPBS. Xavier Greffe accepte et propose alors au SAS de prendre un de ses collègues assistants de Paris-Dauphine pour le remplacer ; ce collègue n'est autre que Paul-Louis Corteel.

pragmatique du groupe, qui consiste à faire au mieux pour qu'au moins une de ses cinq propositions d'action sociale se voit allouer un budget sur plusieurs années, se double donc d'une préoccupation de théorie sociologique puisqu'il est question d'élaborer une problématique de la socialité de quelques populations-cibles avant d'élaborer des indicateurs sociaux les concernant. Un pas en avant conceptuel vers la position générale des agents de l'INSEE en faveur d'une valorisation gouvernementale de statistiques sociales sérieusement produites par l'INSEE est ainsi effectué. Reste néanmoins à concrétiser ce rapprochement conceptuel.

La concrétisation va s'opérer par le canal du thème de l'exclusion des personnes âgées du reste de la société. Comme on vient de le voir, en plus de la commission de l'action sociale du VIème Plan, a été constitué un « intergroupe pour l'étude des problèmes relatifs aux personnes âgées » ainsi que le « groupe de prospective 'troisième âge' ». Tout un maillage réticulaire complexe lie entre eux le groupe de travail « indicateurs sociaux » de la commission de l'action sociale, l'intergroupe et le groupe prospectif. Par exemple, Nicole Questiaux préside l'intergroupe et siège au sein du groupe prospectif. Au même moment, son époux Paul (inspecteur des Finances, même promotion à l'ENA) est conseiller technique au cabinet de Jacques Chaban-Delmas et y côtoie donc régulièrement Jacques Delors. Par ailleurs, Mme Questiaux est commissaire du gouvernement près l'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat depuis 1963, assemblée dans laquelle elle s'est liée d'amitié politique et professionnelle avec Jacques Fournier qui y siégeait de 1964 à 1969, année au cours de laquelle il remplace Jacques Delors à la tête du Service des affaires sociales du Plan. Sans entrer plus profondément dans le détail de cette affaire, il est possible d'affirmer que les trois instances précitées sont traversées par un même réseau socio-administratif (*policy network*) d'autant plus continu que le thème et l'objectif de la réinsertion sociale des personnes âgées sont alors extrêmement consensuels.

La motivante perspective de dégager des débats au sein de ces instances un projet spécifique de développement de l'action sociale économiquement justifié (et donc budgétairement possible) gomme l'opposition conceptuelle en matière d'indicateurs sociaux entre les membres du SAS et Bernard Cazes[380] qui, pour ainsi dire, se coalisent par « *policy network* » interposé. C'est ainsi que le programme finalisé « actions et équipements pour le maintien des personnes âgées à domicile », consacrant la possibilité de concilier des objectifs d'intégration sociale (et de compassion chrétienne) avec des impératifs budgétaires et gestionnaires, verra finalement le jour en 1971. Précisément, la décision est prise d'accompagner la mise en oeuvre expérimentale de ce programme par un travail théorique de constitution d'une batterie complète d'indicateurs - c'est-à-dire indicateurs sociaux de situation, de produits (nombre de bénéficiaires, nombre d'heures de soin à domicile, etc.) et de résultats (essentiellement nombre de journées d'hébergement hospitalier ou para-hospitalier évitées).

Ce travail va être fait en collaboration avec l'INSEE (direction des synthèses économiques et DPM). Pour comprendre pourquoi, il importe de noter que le SAS du CGP a affecté une équipe de recherche universitaire à chacune des populations-cibles choisies par le groupe de travail « indicateurs sociaux » du VIème Plan[381]. S'agissant des personnes âgées, c'est le

---

380 Rappelons que Bernard Cazes assiste aux travaux du groupe de prospective « troisième âge » et qu'il en est l'orchestrateur officieux comme de tous les groupes de prospective constitués en vue de l'établissement du VIème Plan.

381 Le travail sur les travailleurs migrants a été par exemple confié à Michel Marié et Guy Roustang. Un travail théorique sur les indicateurs sociaux en général a été attribué à l'économiste néo-marxiste Yves Barel de l'Institut de recherche et d'étude de la planification de Grenoble (avec comme collaborateurs principaux Bruno Jobert et Gérard Martin) mais il s'agissait là d'un financement du CORDES-DGRST et non d'un contrat d'étude signé par le SAS. Comme Michel Amiot (« Les sociologues contre l'Etat », op. cit.) l'explique bien, Yves Barel déclarera nul et non avenu l'objet de recherche initialement fixé et écrira un livre intéressant mais extrêmement théorique (*La reproduction sociale*, Anthropos) pour satisfaire la commande du CORDES.

Centre de recherche en économie et sociologie (CRES) de Paris X - Nanterre qui a été choisi[382]. Or le spécialiste du troisième âge au CRES est Edgard Andréani qui est également conseiller scientifique de l'INSEE auprès de la division des programmes de Paul Dubois et Claude macroéconomie depuis le début de l'année 1969[383]. C'est ainsi que, sans trop bien s'en rendre compte au début du processus, des agents de l'INSEE et du Commissariat Général du Plan vont faire leur première expérience évaluative, en suivant pas à pas le travail, à partir du début de l'année 1971, d'un professeur d'économie mandaté par le Service des Affaires Sociales du Plan pour construire une batterie d'indicateurs permettant de qualifier la population des personnes âgées, ainsi que les effets sociaux statistiquement mesurables *ex post* de l'action des pouvoirs publics en leur faveur : « *Pour nous, les indicateurs sociaux devaient surtout servir à aiguillonner les pouvoirs publics à propos de problèmes sociaux qui concernaient différentes administrations fortement cloisonnées entre elles.* [...] *On pensait surtout indicateurs d'objectifs pour résumer.* [...] *Mais c'est vrai que, quelques années plus tard, lorsqu'on s'est posé la question de l'exécution des programmes finalisés du VI*ème *Plan, on s'est beaucoup appuyé sur les recherches d'Andréani qui en fait faisaient office d'évaluation de la politique des pouvoirs publics en faveur des personnes âgées.* » (entretien avec Henri de Lapparent).

Tout en étant exemplaire, la réussite politico-administrative que consacre le programme finalisé en faveur des personnes âgées n'est pas un cas unique. Bien que leur élaboration se soit en grande partie effectuée à la Direction de la Prévision dans une optique micro-économique et peu sociologique, les programmes finalisés relatifs à la sécurité routière ou à la mortalité périnatale montrent eux-aussi que la planification rationnelle de politiques publiques à objectifs sociaux se développe à grand pas. Globalement, le VIème Plan est celui de la montée en puissance de la planification sociale toujours politiquement subordonnée à la planification macro-économique mais conceptuellement en voie d'indépendance par rapport à celle-ci[384].

La tournure extrêmement dynamique et rationalisante que prend l'action sociale planifiée à l'occasion du VIème Plan est loin de laisser indifférents les individus de l'INSEE tels que Jean Ripert ou Claude macroéconomie Ceux-ci souhaitent depuis plusieurs années adjoindre l'adjectif « sociales » à la fin de l'appellation « Institut national de la statistique et des études économiques », d'autant qu'au sein du DPM l'attitude des cadres vis-à-vis de la planification est en train de changer précisément à cause de cette tournure[385].

---

[382] Plus globalement, le CRES était chargé de l'étude de la politique de la santé, et pour cause, son directeur n'étant autre que le professeur d'économie Emile Lévy qui était par ailleurs chef du service des études et prévisions du ministère de la santé publique et de la sécurité sociale. M. Lévy était également membre de la commission de l'action sociale du VIème Plan.

[383] Edgard Andréani a été chargé de mission (contractuel) à l'INSEE jusqu'en 1968, année au cours de laquelle il décide de faire une carrière universitaire. Environ un an après avoir effectué ce choix professionnel il fait part à son ami Henri de Lapparent (déjà en poste au SAS-CGP) de son souhait de « *ne pas perdre le contact avec l'INSEE* ». Par le truchement d'un contrat d'étude financé par le SAS sur les personnes âgées, H. de Lapparent institue E. Andréani en « conseiller scientifique de l'INSEE » avec l'accord de la division des programmes : « *Cela tombait très bien. Nous* [le SAS] *on cherchait quelqu'un pour travailler sur les personnes âgées et Andréani connaissait très bien l'INSEE, il savait où trouver les informations statistiques qu'il lui fallait.* » (entretien avec de Lapparent).

[384] On trouve certains éléments institutionnels de cette montée en puissance exposés dans Jobert (B.), *Le social en Plan*, op. cit..

[385] Ainsi que nous l'a formulé par exemple Solange Hemery, responsable adjoint de la division « démographie » du DPM à partir de 1965 : « *Il faut voir que l'on est parti du Moyen Age. Lorsque je suis entrée à l'INSEE je suis devenue producteur de chiffres, cela demandait un travail très lourd avec assez fréquemment des pointes à 70 heures par semaine mais les planificateurs ne prenaient pas en compte notre travail.* [D'accord] *on n'avait pas le temps de discuter avec eux parce qu'on était débordé mais c'était quand même pas compliqué de comprendre que,étant données les tendances démographiques de l'époque que l'on révélait par nos enquêtes, il allait y avoir plus d'enfants dans les écoles donc qu'il fallait en construire*

Ainsi au cours de ce processus d'opérationalisation planificatrice et rationalisante de l'action sociale qui aboutit à l'adoption du programme finalisé « actions et équipements pour le maintien des personnes âgées à domicile », les membres du Service des Affaires Sociales du CGP ont donné des gages de sérieux technico-statistique aux agents de l'INSEE qui en doutaient. Une planification sociale, pilotée classiquement par le Commissariat Général du Plan et dans laquelle l'INSEE pourrait jouer un rôle technologique et informationnel de première importance apparaît dès lors comme en pratique possible et rentable institutionnellement.

C'est une des deux raisons principales[386] pour lesquelles, en mars 1971, alors que la préparation du VIème Plan touche à sa fin, Jean Ripert demande à Jacques Dumontier et Jacques Mayer de monter au sein de l'INSEE un groupe de travail « statistiques sociales » qui tient lieu, dans le cadre de notre analyse, de second ébranlement du *modus vivendi* défini plus haut. Ce groupe doit jeter les fondations d'un cadre de travail visant à préparer l'INSEE à offrir les compétences de ses statisticiens sociaux aux planificateurs sociaux du Commissariat Général du Plan.

La seconde raison tient à l'actualité statisticienne britannique. En effet, le 17 décembre 1970, le *Central Statistical Office* de Claus Moser lance à grands renforts publicitaires le premier *social report* du monde, la publication annuelle « *Social Trends* » : « *The launch was impressive. Although the project had its origins under Harold Wilson's Labour government, by the time it was completed in 1970 a conservative government has taken office. The Prime Minister, Edward Heath, however, gave it his blessing and held a memorable party at 10 Downing Street. He later refered to this party in his autobiography (Music : a joy of life, published in 1976) : « We were able to use the dining room for chamber music concerts. The first was a most unlikely occasion. The Amadeus Quartet played the Haydn Quartet Opus 76 n°1 in G major and the Schubert Quartet in A minor to celebrate the issue of a new Central Statistical Office publication, 'Social Trends'* ». »[387]. Cette première mondiale, célébrée donc en grande pompe par le Premier Ministre britannique en personne, ne peut que susciter admiration et envie chez Jean Ripert qui en a été immédiatement informé par son ami Claus Moser, l'artisan en chef de cette superbe réussite éditoriale. C'est pourquoi Jean Ripert conçoit en partie la création du groupe « statistiques sociales » de l'INSEE comme la mise en place d'un commando chargé de

---

davantage qu'il fallait plus d'enseignants, etc. [...] *L'INED qui était notre principal client et qui faisait des recherches plus ciblées et plus commentées avait le même problème que nous. Les choses ont commencé à changer au début des années 1960 grâce notamment à Sauvy* [Alfred Sauvy, directeur général de l'INED] *et à Gruson* [Celui-ci renforce le lien entre planification et production statistique].[...] *Vous me posez la question de ce groupe du Plan* [l'intergroupe d'étude des problèmes relatifs aux personnes âgées], *je ne me souviens pas bien de ce qui s'y faisait car je n'allais pas à toutes les réunions parce que j'avais trop de travail, mais je sais que j'ai été contente, flattée d'y être invitée à présenter et expliquer les statistiques que l'on avait sur la population âgée. A l'époque plein de communes avaient commencé à construire des maisons de retraite pour leurs anciens et on se demandait si ça allait suffire, comment ça allait se passer dans les grandes villes, etc. C'était bien de se poser ce genre de questions et de faire appel à des démographes. D'ailleurs dans l'intergroupe il y avait aussi mon collègue Paillat de l'INED* ».

386 Il en existe une troisième un peu moins importante que les deux autres et qui a trait au calendrier et à la charge de travail du département « population et ménages ». C'est en effet le DPM qui est à l'INSEE responsable de la lourde tâche du « recensement de population ». Or, un recensement a été effectué en 1968 et il faut à l'époque compter entre deux et trois ans pour dépouiller et 'valoriser' complètement un recensement national. Ainsi, au début de l'année 1971, Jacques Desabie ne dispose plus de l'excuse du fardeau du recensement pour refuser de prendre en considération les nécessités d'une réforme des statistiques sociales à l'INSEE.

387 Nissel (M.), « Social Trends and social change », *Journal of the Royal Statistical Society*, n°158, part 3, pp. 491-504, 1995. Muriel Nissel (aujourd'hui décédée) a été le premier directeur de publication de *Social Trends* au CSO.

répondre aux Anglais, en les imitant tout en faisant mieux qu'eux[388]. Nous allons voir que cet axe d'émulation franco-britannique en matière de statistiques sociales va être préjudiciable à la mise en oeuvre du projet de construction d'une méthodologie et d'un appareil statistique d'évaluation des politiques publiques à l'INSEE, projet pourtant assez précisément esquissé au cours des travaux du groupe « statistiques sociales » de l'INSEE.

4. L'évaluation des politiques publiques pour la première et la dernière fois à l'INSEE

a. Le groupe « statistiques sociales » de l'INSEE

Qui trouve-t-on dans le groupe ? On y trouve, d'une part, des membres permanents travaillant tous à l'INSEE et, d'autre part, des membres occasionnels, extérieurs à l'INSEE, qui sont en réalité des personnes que les membres permanents ont choisi d'auditionner. De l'avis de plusieurs personnes que nous avons interrogées, le seul fait qu'un groupe de travail de l'INSEE auditionne des agents extérieurs constitue à l'époque une petite révolution culturelle compte tenu de la culture d'autarcie technicienne de l'institut. Cette entorse à la tradition s'explique par la prédominance dans le groupe de représentants de la direction des « synthèses économiques » (DSE) habituée à traiter avec l'extérieur et notamment avec le service économique du Commissariat Général du Plan et avec la Direction de la Prévision du ministère des Finances.
D'une part, le groupe de travail est présidé par Jacques Dumontier (directeur de la statistique générale) et Jacques Mayer (directeur des synthèses économiques), mais le premier, déjà gravement atteint par une maladie à laquelle il succombera en mars 1975, ne jouera qu'un rôle secondaire dans l'orientation des travaux du groupe. D'autre part, parmi les seize membres permanents 'actifs' (autrement dit, tous sauf le président) du groupe, sept appartiennent à la DSE. Par ordre hiérarchique et alphabétique, il s'agit premièrement de Jean Anfré, chef de la division des études régionales de la DSE[389] ; de Paul Dubois que l'on ne peut séparer de Claude macroéconomie avec qui il forme le duo responsable de la division des programmes de la DSE[390] (Paul Dubois est l'animateur effectif du groupe) ; d'André Vanoli, le chef du service de la Comptabilité Nationale dont on a vu qu'il entend *grosso modo* construire des « comptes satellites » pour chaque grande fonction collective, comptes qui seraient en grande partie alimentés ou chiffrés par les services statistiques ministériels. Cependant, intellectuellement stimulé par le lancement des recherches sociales financées par le SAS du CGP et de plus en plus séduit par les idées de Richard Stone, André Vanoli envisage également que son service jette avec l'aide du DPM les bases de comptes socio-démographiques qui s'apparentent aux comptes satellites, à la différence près que leur unité de mesure n'est pas la monnaie, mais le nombre d'individus concernés à un titre ou à un autre par un domaine d'action publique. Puis, toujours de la DSE, on trouve : Catherine

---

[388] Ce phénomène de compétition serrée entre l'INSEE et le CSO est tellement saillant dans l'imaginaire des statisticiens sociaux de part et d'autre de la Manche à cette époque que Muriel Nissel, dans son article (op. cit. en note), date la sortie du premier *Données Sociales* de l'INSEE de 1971 alors qu'en réalité elle date de novembre 1973.

[389] Sa participation au groupe de travail s'explique par son souhait de développer un cadre d'évaluation de la politique d'aménagement du territoire à l'aide d'indices sociaux, économiques et « équipementiers » établis pour chaque région française, et ce afin de faire de la DATAR un important client de l'INSEE.

[390] Précisons que la montée en puissance de la planification sociale au Commissariat Général du Plan et que les remous 'organisationnels' engendrés à l'INSEE par la remise du rapport Mac Kinsey leur fait envisager la création au sein du DPM d'une division des « études sociales » dont Alain Darbel prendrait la charge.

Girardeau (aujourd'hui Blum) qui est à cette époque « chargé de mission du Commissariat Général du Plan détaché à l'INSEE » et affectée à la division des programmes de la DSE[391] ; Alain Hoffmann, étudiant en économie et stagiaire à la division des programmes ; et MM. Januard et Pommier, de la même génération que Catherine Blum, qui travaillent dans le service d'André Vanoli. On peut sans imprudence adjoindre Bernard Brunhes au pôle « ComptaNat-DSE » du groupe de travail « statistiques sociales » de l'INSEE. Bien que n'appartenant pas au service « Comptabilité Nationale » de la DSE il est cependant chef de la division « études des entreprises » du département « entreprises » de l'INSEE, ce qui en fait un comptable national de plein titre[392].

Face à cette mouvance « DSE » qui compte cinq chefs de division, figurent six agents du DPM dont trois chefs de division : Bernard Grais, chef de la division « emploi », René Padieu, chef de la division « salaires et revenus », et Gabriel Vangrevelinghe, chef de la division « enquêtes de consommation et comptes des ménages ». De surcroît, il importe de noter que René Padieu est en dissidence par rapport au DPM[393]. Il n'en est donc pas représentatif et participe en quelque sorte *intuitu personae* au groupe de travail. Ne souhaitant pas cautionner les travaux du groupe, Jacques Desabie brille par son absence sur la liste de ses membres et l'on peut supposer qu'il a préféré y diligenter son adjoint Philippe Gounot et son très proche collaborateur, Gabriel Vangrevelingue, pour le tenir informé des projets du groupe et peut-être également afin d'y surveiller les propos de ses autres collaborateurs. En fait, il nous a été rapporté par plusieurs personnes que Jacques Desabie pensait que la présidence du groupe aurait dû lui revenir 'de droit' ; or, Jean Ripert a pensé, probablement à juste titre, qu'il s'efforcerait, en tant que président, à stériliser le groupe, et c'est pourquoi, pour respecter les convenances et désamorcer une éventuelle réclamation de la part du chef du DPM, il a été demandé à Jacques Dumontier, directeur de la statistique générale et donc supérieur hiérarchique direct de Jacques Desabie, de présider le groupe[394].

---

[391] Catherine Blum est diplômée de l'ENSAE (1968) et du CEPE mais n'est pas polytechnicienne (l'X n'a consenti à ouvrir ses portes aux femmes qu'en 1972). C. Blum deviendra cependant administrateur de l'INSEE au milieu des années 1970. Elle travaille aujourd'hui à Eurostat (Luxembourg ; l'institut statistique de l'Union Européenne) et est actuellement la seule femme inspecteur général de l'INSEE.

[392] Non seulement Bernard Brunhes est un comptable national mais il est également un prosélyte de la Comptabilité Nationale puisqu'il publie en 1969 et réédite en 1974 et 1985 un ouvrage de vulgarisation intitulé « Présentation de la Comptabilité Nationale française ». A l'instar de Vanoli, Bernard Bruhnes souhaite que la Comptabilité Nationale valorise la production non marchande des fonctions collectives. Toutefois, à la différence d'A. Vanoli, ses objectifs sont politiques ; pour lui, la non-valorisation du non marchand par la Comptabilité Nationale fait le jeu idéologique des économistes néo-libéraux de droite qui commencent à poindre en France dès le début des années 1970. Comment empêcher que le jeu du marché (accompagné d'une politique minimale d'aide financière compensatoire « à la personne ») soit de plus en plus jugé plus efficace politiquement (maintien de la paix sociale), socialement (égalité des chances) et économiquement (maintien de la croissance) que la prise en charge par l'Etat de la production de services et d'équipement collectifs si cette dernière n'est pas « comptée » convenablement ? Telle est la question que B. Brunhes se pose et qui motive sa participation au groupe « statistiques sociales » de l'INSEE.

[393] René Padieu, animateur du CLINSOPS évoqué plus haut, quittera le DPM en décembre 1972 pour rejoindre un des départements 'ennemis' du DPM : celui de la « diffusion » créé en juin 1972. Ces antagonismes au sein de l'INSEE sont bien réels et n'ont rien à voir avec des antagonismes strictement personnels. Ecoutons René Padieu relatant plus de vingt ans plus tard la manière dont il a été accueilli par Pierre Nardin, chef de la division « relations extérieures et analyse de la demande » au département de la diffusion : « *Je me suis rendu compte après coup que Nardin m'avait vu venir avec un peu de méfiance (je l'avais déjà rencontré à quelques reprises) car j'étais à ses yeux un pur produit de la partie traditionaliste de la maison, de la maison 'Desabie', le 'Pape des sondages'. Nardin était pour lui l'Antéchrist ! J'avais donc des estampilles par trop standard.* » (entretien réalisé par mon collègue Fabrice Bardet).

[394] 7 (DSE) + 1 (Brunhes) + 7 (DPM) = 15. Le seizième membre du groupe est Jean-Paul Rivet, chef de la division « programmes statistiques » du département « méthodes » de l'INSEE. D'après nos entretiens cet administrateur de l'INSEE n'a joué qu'un rôle mineur dans l'affaire.

L'analyse de la liste des dix personnes auditionnées par le groupe de travail permet aussi d'en préciser la configuration. Hormis Bernard Cazes et Jacques Lautman - dont nous étudierons plus loin le rôle - la composition du groupe des auditionnés apparaît clairement avoir été réalisée sous le signe de la RCB, c'est-à-dire dans la double optique d'une rationalisation économico-budgétaire *a priori* des programmes d'action sociale et d'un affinement par fonction collective (*grosso modo* sectorielle) de la Comptabilité Nationale. Le premier volet est principalement incarné par Jacques Fournier, chef d'un SAS envisagé comme le futur client principal d'un futur « Institut national de la statistique et des études économiques et sociales ». Yves Ullmo[395], le chef du service économique du Commissariat Général du Plan, a été auditionné autant pour exprimer un avis que pour être respectueusement informé du projet INSEE de « socialisation » de la Comptabilité Nationale. Le second volet comprend deux types d'individus. Premièrement, on peut regrouper les individus membres de l'institution partenaire incontournable pour l'INSEE en ce qui concerne le branchement RCB-ComptaNat : la direction de la Prévision, représentée par Henri Lévy-Lambert (sous-directeur à la DP chargé de la RCB) et ses collaborateurs Alain d'Iribarne (spécialiste de l'emploi[396]), Marie-Christine Lodéon (questions sanitaires), Pierre Martel. Aucune de ces personnes ne sont des administrateurs de l'INSEE[397] ou, *a fortiori*, des X-ENSAE. Deuxièmement, il est possible d'identifier un couple d'administrateurs de l'INSEE jouant le rôle de relais dans deux ministères sociaux importants : Claude Goguel, chef du service statistique du ministère du Travail et Alain Darbel du service central de la statistique et de la conjoncture de la direction de la Prévision et de la Coordination du ministère de l'Education nationale. Michel Praderie, un des intervenants du colloque d'Arras et chef du service de la programmation et des études économiques de cette même direction aurait pu être entendu à la place d'Alain Darbel, mais ce dernier n'est pas, en réalité, un auditionné comme les autres car il envisage le groupe « statistiques sociales » de l'INSEE comme un sas de retour à l'INSEE. Il est d'autre part reconnu par la hiérarchie de l'INSEE comme l'administrateur de l'INSEE le plus compétent en sociologie (comme en attestent ses deux livres sur la fonction publique française écrits avec Dominique Schnapper).

Jacques Lautman intervient devant le groupe « statistiques sociales » de l'INSEE à la demande du trio d'Arras afin de donner encore davantage de teneur sociologique aux travaux du groupe, ce qui y contre-balancerait l'axe RCBiste macro- et micro-économiste dont nous venons de montrer la prégnance. Faire venir Pierre Bourdieu au lieu de Jacques Lautman n'a été que très brièvement envisagé par le trio, qui y a renoncé pour plusieurs raisons : Pierre Bourdieu n'est pas assez disponible, il est peu « *à l'aise* » dans ce genre d'assemblée (mutisme), il est considéré comme un gauchiste, ce qui pose un problème dans l'éventualité d'une collaboration entre le DSE et le DPM. Or, Jacques Lautman est, sur ces trois aspects, le contraire de Pierre Bourdieu.

Terminons notre revue du groupe des auditionnés par Bernard Cazes, auquel il est demandé de dresser un panorama historique sur l'émergence et la vie du thème de la comptabilité

---

395 Yves Ullmo remplacera Jacques Mayer à la tête de la direction des synthèses économiques à la mi-1973. On analysera plus que la transformation de la direction des synthèses en département des synthèses au début de l'année 1972, transformation qui s'accompagne de la création d'un département de la coordination statistique et comptable (DCSC) dirigé par André Vanoli et qui constitue un développement organisationnel de l'ancien service de la Comptabilité Nationale du DSE.

396 Alain d'Iribarne, docteur en économie, est à mi-temps chargé de mission au Centre d'études et de recherches sur l'emploi et les qualifications (CEREQ). Un doute subsiste néanmoins. Aucune des personnes que nous avons interrogées ne se souvient si c'est Alain ou Philippe (son frère) qui a planché devant le groupe. Philippe d'Iribarne (X-Mines) était à l'époque directeur du Centre de recherche sur le bien-être (CEREBE ; CNRS) de l'Ecole des Mines de Paris et avait donc comme son frère le profil pour participer aux travaux du groupe. Mais c'est un point secondaire pour notre analyse.

397 Ou elles le deviendront plus tard comme Pierre Martel en 1977.

sociale aux Etats-Unis et de fournir des éléments bibliographiques en la matière. Au cours de son audition, Bernard Cazes répond pleinement à cette demande mais affiche également sa position personnelle sur le sujet : nécessité de synthétiser les statistiques sociales en indicateurs sociaux, intérêt de compléter les batteries d'indicateurs objectifs par des indicateurs subjectifs (sondages d'opinion auprès des ressortissants des programmes sociaux), intérêt pour l'usage des indicateurs sociaux à des fins d'évaluation *ex post* des programmes sociaux. L'exposé par Bernard Cazes de ces trois convictions rencontre un accueil pour le moins mitigé. D'une part, globalement, son américanophilie rebute l'assistance de même que ses liens connus et étroits avec un Bertrand de Jouvenel « *brasseur de vent* », « *pas très sérieux* » (entretiens) et dont les écrits ouvertement antisémites d'avant-guerre résonnent encore dans un institut marqué par l'anti-antisémitisme de Claude Gruson[398].

D'autre part, plus précisément, l'idée de synthèse qui réside derrière celle d'indicateurs sociaux agace, comme on l'a vu en d'autres occasions, l'ensemble des agents de l'INSEE qu'ils soient de culture statisticienne ou « ComptaNat ». La question des indicateurs sociaux subjectifs prend quant à elle au dépourvu l'assistance, car le DPM de Jacques Desabie s'est fait fort au cours des années 1960 de se décharger de la fabrication des statistiques sociales subjectives au profit du petit CREDOC. L'idée que les assujettis sociaux puissent participer, à travers des sondages, à l'évaluation des programmes sociaux est déjà à cette époque techniquement et culturellement étrangère à l'ethos professionnel de l'INSEE. Finalement, seule la perspective de l'évaluation *ex post* objectiviste des programmes publics à composante sociale ne fait pas l'unanimité contre elle dans le groupe de travail de l'INSEE. Cette perspective est considérée pertinente par des individus tels que Paul Dubois, spécialisé dans l'histoire longue des évolutions socio-économiques françaises, ou Catherine Blum pour des raisons que nous allons maintenant expliciter.

b. Le projet évaluatif contenu dans le n°14c des collections de l'INSEE d'avril 1972

Par commodité, dans la suite du texte, nous désignons par « n°14c » le n°14c des collections de l'INSEE d'avril 1972 qui tient lieu de rapport condensé des travaux du groupe « statistiques sociales » de l'INSEE. Ce document comporte un projet d'analyse et d'évaluation statistiques des politiques sociales. Nous proposons ici de cerner ce projet dans son contenu mais aussi dans sa portée socio-administrative : par qui, comment et pourquoi a-t-il été élaboré, quelles ont été les conditions et les conséquences de sa réalisation ou plutôt, en anticipant sur la suite de notre propos, de sa non-réalisation.

Le n°14c est un document d'un peu moins de cent pages et paru en avril 1972. Il est structuré comme suit. Il débute par une présentation de deux pages rédigées par Paul Dubois, « Président du groupe statistiques sociales ». Or, on se souvient que le chef de la division des programmes de la DSE faisait officieusement fonction d'animateur du groupe à sa création, la présidence étant officiellement assurée conjointement par Jacques Dumontier et Jacques Mayer dont les noms n'apparaissent pas dans le n°14c[399]. Le n°14c comporte deux grandes parties, « méthodes » et « sources ».

La première de ces deux parties s'ouvre par huit pages de problématisation intitulées « vers un système de statistiques sociales » - paraphrase évidente de « *toward a social report* » - écrites par Catherine Blum (anciennement Girardeau). Il s'agit là d'une profession de foi en

---

[398] « *J'avais fait des études d'économie politique à Grenoble mais techniquement cela n'avait rien à voir avec ce qu'était la Comptabilité Nationale ou la RCB, c'était vraiment pas pratique du tout. Non, franchement, je crois que j'ai été recruté à l'INSEE parce que j'étais tuberculeuse. Ce qu'on disait à l'époque en blaguant c'était que pour être recruté par Claude Gruson mieux valait être soit juif, soit protestant, soit tuberculeux.* » (entretien avec un administrateur de l'INSEE).

[399] Nous analyserons plus loin ce que révèle ce mouvement nominatif.

l'analyse et l'évaluation des politiques publiques dans leur bivalence épistémologique : productrices de connaissances scientifiques et outils d'aide à la décision collective. En premier lieu, un système de statistiques sociales ne doit pas exister pour lui-même. Il doit permettre d'éclairer le problème pragmatique de l'action publique, c'est-à-dire celui de la capacité des pouvoirs publics à agir en connaissance de cause et en conséquence : « *Dans cette perspective les actes d'échanges économiques, qui constituent pour l'essentiel le domaine des statistiques économiques, apparaissent seulement comme un sous-ensemble des phénomènes sociaux. Corrélativement il s'avère que la méconnaissance des autres aspects de la réalité sociale, relatifs aux fonctions collectives [éducation, santé, logements, etc.], à l'environnement, à la situation des diverses catégories d'une population comme à la transformation de la société peut amener de graves mécomptes dans l'action gouvernementale et administrative* » (p. 9).

En second lieu, Catherine Blum bat en brèche la posture humaniste qu'ont successivement adoptée Bertram Gross et Jacques Delors, en croyant qu'il suffit de produire de l'information sur la société pour que les décideurs modifient rationnellement et comme par enchantement l'action publique. Un système de statistiques sociales devra aussi englober le fonctionnement de l'action publique (faisant partie intégrante du fonctionnement social global) dans son objet.

Il faut donc aller plus loin que le *social reporting* américain. A propos de ce dernier il est écrit : « *Mais il ne s'agissait pas tant d'analyser les processus qui conduisent à ces résultats que de prendre la mesure des problèmes (indices de situation) en vue d'entreprendre d'éventuelles réformes* » (p. 9). Si l'on persiste à envisager les systèmes de comptes sociaux comme devant uniquement se focaliser sur des situations sociales déclarées problématiques, on s'empêche alors de concevoir l'action publique de manière réaliste et ce pour plusieurs raisons : premièrement, « *la référence à un système de valeurs non explicité est constante* [ce qui fragilise par avance la légitimation de l'action publique] » ; deuxièmement, « *l'existence d'un consensus sur les objectifs et leur contenu* [poursuite des objectifs à travers l'allocation de moyens] *est un axiome implicite* [en réalité peu valide[400]] ». Afin d'appuyer son propos « *policy-oriented* », Catherine Blum évoque en le saluant le mouvement RCB qui rend désormais « *nécessaire non seulement l'explicitation des objectifs, mais aussi la liaison entre objectifs et moyens, voire la mise en lumière des interdépendances entre domaines* [d'action publique] » (p. 10). Ainsi, en première conclusion programmatique, deux grandes orientations de travail sont proposées : « *une recherche relative aux mécanismes du développement économique et social et aux bases théoriques de la planification socio-économique* [...] » ; et une recherche « *sur des méthodes pour quantifier les objectifs et les moyens de cette planification et évaluer les résultats des politiques mises en oeuvre* » (p. 11).

Dans le reste du texte, Catherine Blum s'attache à décliner ce cadre problématique en plusieurs perspectives technologiques dans lesquelles l'INSEE pourrait s'inscrire de façon coordonnée afin de lui donner corps. Ces technologies[401] sont au nombre de quatre : trois technologies normales (les enquêtes statistiques du DPM, les comptes satellites devant être pris en charge par le service de la Comptabilité Nationale d'André Vanoli, les comptes socio-démographiques) chapeautées par la méta-technologie des indicateurs sociaux.

Le chapitre 2 « statistiques et thèmes sociaux » du n°14c, consacré à la technologie courante du département « Population et Ménages » et rédigé par Annie Fouquet, traduit une évolution importante de la stratégie technologico-institutionnelle du département en

---

[400] On se souvient néanmoins (chapitre précédent) que Jacques Delors avait objectivé ce problème de consensus mais l'avait éludé sitôt évoqué.

[401] Nous utilisons le terme « technologie » et non celui de « technique » afin de souligner que l'on affaire ici à des ensembles complexes, évolutifs mais gérables de techniques objectivées en tant que telles par leurs agents techniques.

question. Après avoir montré que le DPM excelle en matière de production de statistiques sociales dans leurs aspects monétaires et non-monétaires[402] (un vaste et impressionnant panorama des enquêtes menées par le DPM depuis les années 1950 est ainsi dressé), Annie Fouquet, en tant que scribe porte-parole du DPM dans le n°14c, en arrive à déclarer que le DPM est prêt à faire quelques concessions à la demande externe. En substance, le DPM accepte d'abord de réfléchir à une organisation par thèmes de son activité d'enquête : « *Organiser l'information statistique par thèmes permettra de guider et de simplifier la recherche de données et de faire le point sur l'état des connaissances dans différents domaines* [d'action publique] ». On n'est pas encore tout à fait au stade d'accepter de faire correspondre 'thèmes' d'études statistiques et 'domaines' d'action publique, mais il s'agit là d'une avancée d'autant plus remarquable qu'il est admis que le choix des thèmes soit pris en charge par le CGP : « *Quels thèmes retenir ? Le choix des thèmes dépend autant de préoccupations sociales généralement retenues, de problèmes d'actualité que des objectifs explicites des organes de décision. Le Commissariat Général du Plan paraît être un interlocuteur privilégié pour le choix des thèmes* » (p. 23). Ensuite, le DPM donne son accord pour que l'agrégation par thème de sa production statistique fasse l'objet d'une publication périodique (construction année après année de séries statistiques thématiques) à la manière « *Social Trends* » britannique (p. 23)[403].

Le chapitre 3 du n°14c, écrit par Jean-Pierre Januard, du service de la Comptabilité Nationale, est consacré aux 'comptes satellites'. Ceux-ci sont censés répondre au « *besoin des agents économiques, et plus particulièrement des gestionnaires des domaines d'action de l'Etat, de disposer de cadres adaptés à l'analyse du domaine dont ils ont la charge, schématisant les mécanismes de production, de coûts, de répartition et de financement ainsi que les avantages reçus par les bénéficiaires des services fournis. Ces comptes doivent tenir compte des caractères propres au domaine considéré, et être reliés au cadre central de Comptabilité Nationale, cette dernière contrainte ayant pour but de recadrer l'analyse sectorielle dans celle de l'équilibre économique d'ensemble* » (p. 25). Ainsi que nous l'avons noté précédemment, « *RCB et comptes satellites sont très liés. La RCB doit dans les prochaines années transformer assez profondément les méthodes de gestion interne des ministères, d'une part en mettant en place des comptabilités analytiques (par programmes, produit ou unité de production)* [...], *d'autre part en officialisant des batteries d'indicateurs de réalisation des programmes* [...] » (p. 31). Enfin, il convient de souligner que les comptes satellites doivent explicitement remplir une fonction d'évaluation macro-économique *ex post* des performances des grandes politiques sociales sectorielles. Dans le domaine de la santé par exemple, ils servent à : « *établir des comptes annuels rétrospectifs permettant d'étudier les différents circuits qu'empruntent les dépenses de santé, les besoins qu'elles expriment, les services qu'elles rémunèrent et les catégories sociales à qui elles bénéficient* ; [globalement, ils permettent...] *d'évaluer l'incidence du système de santé sur l'évolution de l'économie* » (p. 26).

Les 'comptes socio-démographiques' font l'objet du quatrième chapitre du n°14c rédigé par Philippe Pommier, lui aussi agent du service de la Comptabilité Nationale du département des synthèses économiques de l'INSEE. Comptes socio-démographiques et comptes satellites sont d'ailleurs proches du point de vue de leurs principes fondateurs. Ils diffèrent cependant par le fait que les comptes socio-démographiques comptabilisent et caractérisent

---

[402] Au passage, quelques coups de griffes sont infligés aux comptables nationaux et à leurs prétendues obsessions monétaires : « *Ces enquêtes sur les conditions de vie n'ont jamais été limitées au seul aspect dépenses (c'est le rattachement du SEEF à l'INSEE qui a conduit à donner priorité à l'aspect dépenses, priorité qui n'avait pas été accordée jusque-là).* » (p. 20).

[403] Nous analyserons plus avant dans le texte les tenants et les aboutissants de l'évolution technologique consentie par le DPM. Il nous faut préalablement aborder la question des trois autres perspectives technologiques évoquées dans le paragraphe précédent.

les flux d'individus humains concernés par une politique publique, tandis que l'unité de mesure des comptes satellites est la monnaie. Le compte socio-démographique de la Santé produira par exemple des statistiques mettant en rapport la 'carrière' des hospitalisés (fréquence, nature, coût individuel, etc., des hospitalisations) avec leurs caractéristiques permanentes (date de naissance, sexe, CSP, etc., de l'hospitalisé). L'interprétation des comptes socio-démographiques par domaine, mais aussi en interaction avec d'autres domaines d'action publique, devrait entre autres choses permettre de tester empiriquement ce que l'analyse des politiques publiques désigne sous les termes de 'théories du changement social'[404] formant l'ossature intellectuelle implicite ou explicite de l'action des pouvoirs publics, ce qui revient à faire de l'évaluation socio-quantitative des politiques publiques. Cela dit, la mise en place de tels comptes est confrontée à de redoutables problèmes. Il existe au premier chef un problème déontologique avec « *les risques d'un régime policier* » (p. 34) que l'on encourt si l'on fiche statistiquement la population de manière trop fine et systématique. Plus prosaïquement, la concrétisation de l'idée de comptes socio-démographiques se heurte à deux écueils administratifs : premièrement, le développement des statistiques sociales dans les ministères sociaux est, à l'époque, nettement moins encourageant que celui des statistiques économiques de ces mêmes ministères, et ce en raison du mouvement RCB et de l'antécédent de la Comptabilité Nationale ; d'autre part, bien que ce soit un comptable national, Philippe Pommier qui, dans le n°14c, définit les contours technologiques de l'idée de comptes socio-démographiques, il ne fait aucun doute qu'à l'INSEE seul le DPM peut gérer la réalisation d'un tel programme statistique, ce qui obligerait ce département à un aggiornamento technique profond.

Le cinquième et dernier chapitre du n°14c, signé par Catherine Blum, est dévolu aux indicateurs sociaux qui font office de méta-technologie coordonnant les trois autres (brièvement décrites ci-dessus) en vue « *d'adapter les statistiques aux besoins de l'action* » (p. 39). Le propos de ce chapitre vise à réhabiliter l'idée des indicateurs sociaux dans l'esprit des comptables sociaux en herbe de l'INSEE. A ces derniers est donnée l'assurance que l'établissement d'indicateurs sociaux ne peut se concevoir que « *comme l'aboutissement d'un effort qui doit mettre en évidence les schémas explicatifs de la réalité étudiée* » (p. 40) ; en martelant les termes de « *complexité sociale* », « *d'interdépendance des phénomènes sociaux* », etc., Catherine Blum entend garantir que l'idée d'indicateurs sociaux ne rime pas avec simplisme et amateurisme statistique et sociologique. Les indicateurs sociaux ne sont rien d'autre que des variables statistiques considérées comme essentielles car permettant de modéliser convenablement les phénomènes sociaux et leurs variations dans le temps.

Toutefois, Catherine Blum se fait fort de convaincre ses lecteurs de l'INSEE de l'aspect incontournable de la dimension politique du changement social : « *Ce que l'on doit mesurer dépendant étroitement des objectifs réellement poursuivis, ou du moins du jugement politique et qualitatif que l'on porte sur certains aspects du développement social, ces derniers jouent donc un rôle important dans la recherche sur les indicateurs sociaux. La référence aux objectifs n'implique pas qu'ils fassent l'objet d'un quelconque consensus ou que les objectifs soient réellement poursuivis ; elle signifie seulement que leur formulation et leur degré de priorité ont une signification politique. En outre ces buts cachés ou explicites constituent le critère d'appréciation de toute action dans un ou plusieurs domaines* » (p. 44).

D'une certaine manière et en dépit du caractère (peut-être volontairement) confus de sa démonstration, Catherine Blum distille dans son lectorat un message de volontarisme néo-technocratique qui permettrait de résoudre le dilemme auquel l'INSEE est à son avis confronté. D'un côté, l'INSEE souhaite s'impliquer davantage dans le débat social et politique national et s'engage dans un effort d'adaptation aux demandes issues de ce débat.

---

[404] Bardach (E.), *The implementation game : what happens after a bill becomes a law*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1977.

D'un autre côté, l'institut redoute l'usage irrationnel (politique, partisan, idéologique, etc.) de son travail rationnel du fait de cette implication même. Un début de solution à ce dilemme consiste à prendre les devants et à décrypter la structure, les lignes de force du débat politique et social pour pouvoir s'y insérer avec sagesse, c'est-à-dire en tant qu'arbitre neutre, objectif, scientifique, etc. Les indicateurs sociaux sont les outils de cette sage insertion car ils permettent de cadrer sous une forme 'vulgarisée' les problèmes de société qui font débat, mais n'en demeurent pas moins « *des instruments de connaissance scientifique de la réalité sociale et de son développement* » (p. 40). Néanmoins, cette conception des indicateurs sociaux (analogue à celle de Jacques Delors) n'est pas assez précise et stratégique pour valoriser pleinement le travail de l'INSEE tout en préservant sa légitimité apolitique. En raison de son statut et de son histoire, l'institut doit surtout rechercher à éclairer les débats politiques et sociaux sur des problèmes sociaux qui font l'objet d'une intervention planifiée de l'Etat. Dans cette perspective, les indicateurs sociaux doivent être conçus « *pour rendre plus rationnelle la politique sociale* [...][Ils] *sont destinés à identifier des besoins, dégager des objectifs, localiser les actions à mener, proposer des moyens et en suivre l'application, et évaluer des résultats*[405] *: ils constituent le tableau de bord des responsables des politiques menées dans les divers domaines, permettant d'organiser, de contrôler et de gérer le secteur dont ils ont la charge* » (p. 40). Selon Catherine Blum, l'INSEE doit donc admettre que ce n'est qu'en injectant de la rationalité statistique et socio-économico-comptable à tous les stades vitaux de la politique sociale qu'il parviendra à participer apolitiquement à la vie publique.

c. Le n°14c : lettre morte ou presque

Catherine Blum ne va guère faire partager autour d'elle cet intérêt pour l'analyse et l'évaluation des politiques publiques sociales, intérêt exprimé dans le n°14c. Un faisceau de petites et grandes raisons peuvent expliquer cette absence de mobilisation au sein de l'INSEE.

Commençons par nous interroger sur le statut micro-politique du n°14c des collections de l'INSEE d'avril 1972. S'agit-il d'une sorte de contrat moral écrit liant autour d'un même projet tous les membres du groupe « statistiques sociales » de l'INSEE ainsi que les services qu'ils représentent ? Ou s'agit-il seulement d'une juxtaposition plus ou moins imbriquée de vade-mecum n'engageant que leurs auteurs respectifs, et, partant, sans grande portée structurante au sein de l'INSEE ?

L'analyse du processus de fabrication du n°14c valide davantage la seconde hypothèse que la première. En été 1971, Paul Dubois, alors animateur du groupe « statistiques sociales », se voit logiquement confier la confection d'un rapport faisant le bilan des travaux du groupe. D'après les seuls entretiens que nous avons eus avec Catherine Blum[406], le premier rapport Dubois est essentiellement axé sur le projet de fabrication par l'INSEE d'une publication annuelle analogue au « *Social Trends* » anglais. Or Catherine Blum est allée en mission à Londres, pour les besoins du groupe « statistiques sociales ». Elle y a découvert le projet

---

[405] La similitude avec la grille de Jones est frappante (Cf. Jones (Ch.O.), *An introduction ton the study of public policy*, op. cit.)

[406] Nous ne disposons ici que d'un seul témoignage pour fonder notre propos dont la validité pose donc question. Les autres personnes interrogées nous ont affirmé ne pas se souvenir des détails du processus en question. Nous avons pourtant tenu à les restituer dans notre texte car nous pensons que leur existence est plausible et que le fait que seule Catherine Blum s'en souvienne est lui aussi plausible. Bien entendu, notre choix se base en partie sur une intuition (elle-même basée sur notre expérience de l'entretien d'acteur) mais pas seulement : la réforme de la production et de l'usage des statistiques sociales à l'INSEE accaparait une part importante du temps de Catherine Blum, ce qui n'était pas le cas de Paul Dubois et encore moins de Jacques Mayer.

technologique du CSO dont le premier numéro de « *Social Trends* » ne donnait en lui-même qu'une vision partielle. Elle y a appris ce que l'expression « *policy-oriented* » voulait dire.
Les Anglais, n'ayant pas à administrer un appareil de Comptabilité Nationale aussi lourd qu'en France, étaient déjà bien avancés dans l'établissement de comptes satellites qui, précisément, n'avaient pas à être satellites de grand chose : il s'agissait de comptes-modèles économiques et budgétaires des grands programmes publics sociaux. A la fin des années 1960, le problème des statisticiens sociaux du CSO était de s'enquérir des effets sociaux et non plus seulement économiques de ces grandes politiques[407]. A l'identique du domaine de la Comptabilité Nationale, le champ professionnel anglais concerné par la réalisation d'enquêtes socio-statistiques était moins développé et surtout plus parcellisé qu'en France. Ainsi, lorsque, dans le sillage intellectuel de Richard Stone, Claus Moser forme officiellement le projet d'établir des comptes socio-démographiques attachés à chaque grand domaine d'action sociale de son pays, il ne rencontre pas la résistance immédiate d'un DPM et va s'engager énergiquement dans un tel projet de développement statistique jusqu'au milieu des années 1970.
Catherine Blum est d'autant plus attentive au tropisme « *policy-oriented* » de ses collègues anglais qu'elle pense qu'institutionnellement, administrativement et technologiquement, l'INSEE a les moyens d'atteindre plus rapidement que le CSO les objectifs du CSO, à savoir la mise en route d'un système d'analyse et d'évaluation statistiques des politiques publiques sociales, système apte à former le socle rationnel d'une planification sociale nationale. C'est pourquoi le premier rapport Dubois synthétisant les discussions du groupe « statistiques sociales » de l'INSEE ne lui semble pas assez ambitieux. Il ne saisit pas suffisamment, pour les combiner, les signaux et les opportunités de l'air du temps : ce qui se passe en Angleterre, ce qui se passe à la Commission de l'ONU pour l'Europe, l'insistance et la persévérance du Commissariat Général du Plan sur le thème des indicateurs sociaux et de la comptabilisation des fonctions collectives, le travail pionnier qu'entame, à l'INSEE et à la demande du CGP, Edgard Andréani sur la population âgée[408], l'avènement de la Rationalisation des Choix Budgétaires, etc. Catherine Blum est déçue et s'en ouvre auprès du premier intéressé, Paul Dubois, et de son supérieur hiérarchique direct, Jacques Mayer. La décision est alors prise de charger l'entreprenante chargée de mission de l'INSEE - c'est-à-dire de décharger complètement Paul Dubois de cette tâche - de confectionner un rapport plus visionnaire, traçant davantage de perspectives d'avenir que ne le faisait le rapport Dubois. En conséquence, le n°14c des collections de l'INSEE dispose, avant même d'être rédigé, d'une légitimité et d'une capacité de mobilisation bien moindres que si un compromis pré-rédactionnel était intervenu entre Paul Dubois et Catherine Blum.
Finalement, le n°14c est l'oeuvre de jeunes éléments dynamiques sous la houlette d'une jeune femme dynamique, oeuvre sur laquelle les caciques plus âgés de l'INSEE portent un

---

[407] Muriel Nissel (op. cit.) résume cette situation de la manière suivante : « *During the post-war period there had been an enormous outpouring of public resources, raised through taxation, into the welfare state. Those who had worked together during the war years wanted to use the power of government, which had been so successful in waging war, to intervene in peace to help those who were less able to help themselves - the unemployed, the sick, the retired - and to provide decent housing and free basic education and health services. In the 1960's people were beginning to wonder whether the nation was receiving value for money.* [...][Subsequently...] *Early discussions within the CSO pointed to a report which would be principally concerned with the* <u>*effects of policies on people*</u>.[souligné par nous] » (p. 492-493).

[408] C'est autant les travaux d'Edgard Andréani que sa bonne connaissance de « qui est qui » et « qui fait quoi » au sein de l'INSEE que Catherine Blum a idéalisée comme étant l'exemple même de la démarche d'analyse statistique « *policy-oriented* » que l'INSEE aurait dû multiplier pour être l'acteur institutionnel clé de la rationalisation de la planification sociale : « *Il était bien avec tout le monde ; c'était quelqu'un de doux et discret mais qui avait de la suite dans les idées et finalement, chez Desabie comme chez nous* [division des programmes] *ou au Plan, son travail a été très apprécié* ». Jacques Mayer nous a tenu des propos similaires sur Andréani.

regard quelque peu condescendant du type « Il faut que jeunesse se passe »[409]. André Vanoli nous a dit ne pas se souvenir que ses collaborateurs, MM. Januard et Pommier, aient commis deux chapitres du n°14c. Claude macroéconomie nous a certifié qu'il n'y avait aucun élément d'un quelconque projet d'analyse et d'évaluation de politiques publiques dans cette affaire de « statistiques sociales » à l'INSEE, alors que le n°14c, comme nous venons de le montrer, ce n'est pas le cas. Du côté du Commissariat Général du Plan, Paul-Louis Corteel et Jacques Fournier s'entendent au moins sur une chose : « *Catherine Blum a été le personnage clé de ce qui s'est passé à l'INSEE* » (entretien), tandis que Jacques Desabie, à l'inverse, a tenu à nous convaincre du rôle mineur de Catherine Blum dans cette histoire.

Au cours de l'entretien que nous avons eu avec lui, Jacques Mayer nous a fourni une des principales clefs de compréhension de l'incompréhension teintée d'indulgente indifférence qu'a suscitée à l'INSEE le n°14c : « *A bien y réfléchir, il me semble que l'essentiel dans tout ça était d'abord de tomber d'accord sur la publication de « Données Sociales »* ». En réalité, il est tout à fait possible que dès le montage du groupe « statistiques sociales » au début de l'année 1971 la priorité soit donnée au projet d'imitation améliorée du premier « *Social Trends* » anglais. Jean Ripert a été piqué au vif par la performance documentaire et institutionnelle du *Central Statistical Office* qui pourtant n'a pas, contrairement à l'INSEE, la chance d'être en situation de quasi-monopole sur la production statistique nationale. Paul Dubois et Claude macroéconomie souhaitent depuis plusieurs années que l'INSEE procède à de l'analyse sociale à partir des nombreuses et excellentes enquêtes du département « population et ménages ».

A la tête de la division des programmes du DSE, ils contrôlent en quelque sorte le sas entre l'INSEE et le Commissariat Général du Plan. Pour légitimer et réaliser leur projet de réforme des statistiques sociales à l'INSEE, ils peuvent donc à la fois se prévaloir d'une demande pressante du CGP en matière de statistiques sociales et définir presque sans partage les orientations devant être adoptées par l'INSEE pour répondre à ce qu'ils disent être la demande du CGP. *Grosso modo*, ils sont suffisamment en position de charnière inter-institutionnelle pour ignorer le volet « *policy-oriented* » et évaluatif que, chacun à sa manière, Bernard Cazes (CGP-prospective) et Jacques Fournier (CGP-SAS) voudraient que l'INSEE intègre dans sa nouvelle manière de concevoir et de produire des statistiques sociales. Et c'est effectivement ce qu'il font car il n'ont ni le temps ni l'envie de répondre à cet aspect de la demande en provenance du Commissariat Général du Plan.

Ils n'ont pas le temps parce que, dans cette première moitié de l'année 1971 au cours de laquelle les choses se négocient au sein du groupe « statistiques sociales », la division des programmes termine sur les chapeaux de roue sa contribution à la programmation économique du VIème Plan. Ils n'en ont pas envie pour deux raisons. Premièrement, ils ont acquis une expérience administrative certaine et ont pris la mesure de la lenteur des changements que l'on peut opérer à l'INSEE. A leurs yeux réalistes, fabriquer un « *Social Trends* » français est le seul objectif pouvant être rapidement atteint dans la situation actuelle : « *Pour bien des raisons, qu'il serait trop long d'exposer ici, mais dont la principale est qu'il n'existe pas un modèle communément admis d'interprétation et de représentation de la réalité sociale, la mise au point d'un système de comptabilité sociale, équivalent dans son principe au système de comptabilité économique, est un objectif tout à fait prématuré.* » lit-on dans l'avant-propos, signé par Jean Ripert, à la première édition de « Données Sociales » de 1973.

Deuxièmement, et ce qui n'est pas sans lien avec cette embarrassante question de la pluralité des modèles d'interprétation et de représentation de la réalité sociale entre lesquels le directeur de l'INSEE ne s'estime pas apte à trancher, Paul Dubois et Claude macroéconomie portent un jugement de valeur réservé, certes moins virulent que celui de leur ami Pierre

[409] C'est ce qui ressort de nos entretiens.

Bourdieu, sur la pertinence d'une planification des politiques sociales centralisée au Commissariat Général du Plan quand bien même celle-ci s'inspirerait des travaux objectifs et scientifiques de l'INSEE. Il nous semble possible et judicieux d'illustrer cette réserve par l'extrait d'un petit texte rédigé par Paul Dubois en 1995 à l'intention des directeurs régionaux de l'INSEE à propos de leur éventuelle implication dans des processus d'évaluations de politiques publiques territoriales : « *L'INSEE peut être sollicité comme pourvoyeur d'informations pour chiffrer des indicateurs. Mais ces sollicitations peuvent être coûteuses en moyens pour être satisfaites et doivent être examinées, à mon avis, avec circonspection : elles risquent en effet de nourrir des méthodes d'évaluation mécanistes et technocratiques, pouvant dégénérer en procédure d'habillage.* »[410].

Ainsi non seulement le projet d'éditer ce qui deviendra le périodique triennal « Données Sociales » semblait devoir être, pour Paul Dubois et Claude macroéconomie, la seule perspective réalisable des travaux du groupe « statistiques sociales » de l'INSEE, mais cette stratégie initiale a peu de chance d'être altérée au cours des travaux du groupe par la perspective tracée par Catherine Blum proposant l'élaboration d'une technologie INSEE d'expertise « *policy-oriented* ». Ceci s'explique par le doute profond qu'éprouve le duo responsable de la division des programmes quant à la possibilité de rationaliser véritablement les processus de décision politico-administrative.

A l'époque, autrement dit en 1971, ce doute est largement nourri par les signes avant-coureurs d'une délégitimation politico-administrative de la Rationalisation des Choix Budgétaires. Ces signes sont perceptibles par un petit nombre de personnes dont MM. Dubois et macroéconomie font partie bien qu'ils ne soient guère concernés par le mouvement RCB. En effet, tous deux sont des proches de Jean Ripert, lequel est à la fois un ami de Jacques Delors et le beau-frère de Philippe Huet, l'inspecteur des Finances chef de la mission RCB du ministère des Finances[411]. L'étude RCB sur la « sécurité routière » a été l'occasion d'un complexe et violent conflit entre d'une part le Premier Ministre, la direction du budget, la direction de la prévision et le SAEI du ministère de l'Equipement et, d'autre part, le Président de la République soucieux de ne pas s'aliéner les différents *lobbies* du transports (transporteurs, pétroliers, constructeurs automobiles, fabricants de pneumatiques, etc.), la direction des routes du ministère de l'Equipement, le ministère de l'Intérieur (préfets et police nationale) et celui de la défense (gendarmerie), etc.[412] Le ministre des Finances, Valéry Giscard d'Estaing, dont les ambitions présidentielles sont de plus en plus claires, joue la carte de l'apaisement entre les parties, mais fait comprendre aux chargés d'études RCB de la DP qu'il ne tolérera plus ce genre de politisation exacerbée. « La RCB fait trop de vagues et les RCBistes doivent donc calmer leurs ardeurs rationalisantes »[413], tel est à peu près le mot d'ordre qui se propage doucement et arrive aux oreilles de Paul Dubois et Claude macroéconomie sans qu'ils en connaissent d'ailleurs précisément les fondements politiques[414].

Cependant, la conjoncture défavorable à une bonne réception des idées présentées dans le n°14c ne s'expriment pas seulement à travers l'attitude des deux responsables de la division

---

[410] Dubois (P.), « L'INSEE et l'évaluation des politiques territoriales. Contribution pour une réflexion stratégique », Aix-en-Provence, 13 mai 1995, 6 p., (Document non publié).

[411] Plus précisément « Chef de la mission chargée par le ministre de l'Economie et des Finances d'étudier les moyens et les compétences du ministère de l'Economie et des Finances ». Cette mission a existé de 1968 à 1972.

[412] Nous relaterons de façon plus détaillée cet épisode de la RCB dans le quatrième chapitre de la présente thèse.

[413] Entretien avec le responsable RCB du dossier « sécurité routière ». Entretien confirmé par d'autres.

[414] « *Moi je suis arrivé à l'Education nationale en 73, il y avait une direction de la prévision dans ce ministère portée par des chargés d'études RCB même si l'on ne parlait déjà plus de RCB, ça c'est sûr.* » (entretien avec Claude Seibel).

des programmes dont la ligne stratégique est dominante à l'intérieur du forum « statistiques sociales » de l'INSEE. En effet, André Vanoli et ses deux collaborateurs du service de la Comptabilité Nationale, MM. Januard et Pommier - qui ont pourtant aidé Catherine Blum à proposer des pistes autres que 'diffusionnistes' d'instrumentalisation des statistiques sociales - ne vont pas être administrativement en mesure de soutenir cette dernière pour faire prévaloir un conception « *policy-oriented* » du rôle de l'INSEE en matière d'action sociale.
Au cours du second semestre 1971, Catherine Blum s'efforce donc avec peine de montrer que la coordination mono-fonctionnelle d'enquêtes sociales du DPM, de comptes socio-démographiques, de comptes satellites et d'une réflexion sur les objectifs implicites ou explicites des programmes sociaux devrait permettre à l'INSEE de devenir le grand rationalisateur *ex ante* (prospective) et *ex post* (évaluation) de l'action sociale. Mais au même moment, un projet de transformer et de développer le service de la Comptabilité Nationale en un département autonome par rapport au Département des synthèses économiques est mis en oeuvre au sein de l'INSEE[415]. Le département de la coordination statistique et comptable (DCSC) est ainsi créé au début de l'année 1972. Les promoteurs de cette réorganisation au nombre desquels se trouvent Jean Ripert et Jacques Mayer poursuivent un triple objectif : (1) 'naturaliser' une fois pour toute la Comptabilité Nationale au sein de l'institut ; (2) distinguer la fonction synthétique de la fonction comptable afin de rapprocher cette dernière de la fonction statistique ; (3) « *faire plaisir à André Vanoli pour ses bons et loyaux services*»[416] (entretien avec J. Mayer). Bien qu'étant placé devant le fait accompli, Jacques Desabie désapprouve ouvertement la logique de cette tectonique administrative. A son avis, c'est en renforçant les effectifs du DPM que l'on peut espérer voir les comptables nationaux de l'INSEE rehausser d'un cran leurs exigences en termes d'objectivité statistique. Autrement dit, c'est autant l'offre que la demande qu'il faut développer car en choisissant de développer uniquement la demande on vexe l'offre qui, en conséquence, est encore moins disposée qu'auparavant à rencontrer la demande. Après maintes tractations, la direction de l'INSEE accepte d'accorder une compensation au DPM : à la fin de l'année 1972, une division « recensements et répertoires démographiques » est créée au sein du DPM de même que la division « méthodes de sondages » du tout jeune DCSC est transférée au DPM. Ainsi, dans ce processus, le DCSC perd à la fois l'embryon d'un éventuel magistère technologique sur le DPM et l'espoir de voir le DPM fabriquer des comptes socio-démographiques à sa demande. Or, l'établissement de comptes socio-démographiques par domaine d'action sociale constitue un élément essentiel, une condition presque *sine qua non*, de l'ambitieux projet de Catherine Blum d'institutionnalisation de l'analyse et de l'évaluation des politiques publiques à l'INSEE et au service d'une planification sociale orchestrée par le Commissariat Général du Plan.
Une dernière petite chance de succès pour l'approche « *policy-oriented* » de Catherine Blum aurait éventuellement pu lui être fournie si avait été satisfaite sa demande de devenir le rédacteur en chef (poste à temps plein) du futur périodique « Données Sociales ». Mais, précisément, ce n'est pas ce qui se passe. La fonction d'éditeur de « Données Sociales » est confiée pendant l'été 1972 à Alain Darbel dont le retour à l'INSEE est désormais certain et imminent. Au-delà du fait qu'Alain Darbel est un vieux compagnon de route des deux personnalités dominantes du groupe « statistiques sociales » de l'INSEE, et indépendamment du fait que MM. Dubois et macroéconomie considèrent que le projet de

---

[415] Dans son rapport, le cabinet Mc Kinsey estime ne pas être compétent pour donner un avis sur ce projet.

[416] A. Vanoli demeurera chef du département « de la coordination statistique et comptable » de 1972 à 1987, année où il briguera la succession d'Edmond Malinvaud à la tête de l'INSEE. Pour des « *questions de corps* » notamment, lui sera préféré Jean-Claude Milleron (X-ENSAE). Par protestation, André Vanoli démissionnera immédiatement de ses fonctions à l'INSEE. Néanmoins, il dispose toujours d'un bureau avec secrétariat dans l'immeuble étoilé de Malakoff et fait régulièrement office de 'veilleur technologique international' pour l'institut.

Catherine Blum présente une dimension technocratique, c'est l'idée qu'un greffon doit pouvoir être greffé qui préside à la nomination d'Alain Darbel. Parce qu'elle n'est pas directement planificatrice, l'analyse sociale peut pousser au sein du DPM et en infléchir la logique culturello-professionnelle, ce qui n'est pas envisageable en ce qui concerne l'analyse et l'évaluation des politiques publiques. C'est donc tout à fait normalement que la direction de l'INSEE choisit d'envoyer « *le plus sociologue des administrateurs de l'INSEE* » (entretien avec P. Dubois) comme agent de transformation culturelle du DPM. Il est demandé au sociologue du CNRS Jacques Lautman d'épauler Alain Darbel dans sa tâche, non sans arrière-pensée politique : « *On a pensé, par ailleurs, que Lautman étant ouvertement de droite comme Desabie cela éviterait peut-être quelques frictions.* »[417] (entretien avec P. Dubois).

5. Les administrateurs de l'INSEE, au delà de la neutralité de leur administration

a. <u>En disgrâce gouvernementale, le CGP ne peut plus pousser l'INSEE à l'évaluation</u>

Au début de l'année 1973, Catherine Blum quitte l'INSEE pour être intégrée au service des affaires sociales du Commissariat Général du Plan. Sa décision de partir datait du milieu de 1972, lorsque l'accession au poste de rédacteur de « Données Sociales » lui avait été refusée. Elle avait alors pris contact avec Jacques Fournier, encore chef du SAS. Entre le moment où la procédure de son affectation est lancée et celui où son affectation devient effective, une page de l'histoire politique nationale est définitivement tournée : celle du volontarisme étatique gaullien. Dans un contexte de délitement de la Droite et d'unification de la Gauche (« Programme Commun » signé le 26/06/1972), le Président de la République décide de pousser son Premier Ministre à la démission. Jacques Chaban-Delmas doit partir car il est trop ouvert aux « forces de progrès » qui se sont désormais mises en ordre de bataille, et parce que, par son indépendance d'action gouvernementale[418], il incarne une perversion de l'esprit constitutionnel de la Vème République (pour le coup, Georges Pompidou invoque le nouveau concept de « majorité présidentielle »).
Pour le Commissariat Général du Plan, le changement de Premier Ministre qui intervient le 5 juillet 1972 revêt une importance certaine. De 1958 à 1972, bon an mal an, le CGP et le Plan s'étaient maintenus au centre de la gouvernementalité nationale. Après un début de déclin à la fin de l'année 1965 (marquée par le départ de Pierre Massé), la position du CGP avait enregistré une embellie avec l'arrivée de Jacques Chaban-Delmas au poste de Premier Ministre. Ceci a eu comme résultat le développement d'une technologie de planification sociale en voie d'autonomie par rapport à la planification économique classique. La nomination de Pierre Messmer au poste de Premier Ministre marque le début de la fin de cette embellie. C'est pourquoi Jacques Fournier quitte la direction du SAS en septembre 1972 (entretien avec lui). Il n'est désormais plus possible de défendre et de concrétiser des idées de gauche sous un gouvernement de droite. Un des principaux objectifs de Jacques Fournier à la tête du SAS était de poursuivre l'oeuvre de son prédécesseur Jacques Delors et

---

[417] En fait cette mesure stratégique ne semble pas avoir servi à grand chose : « *Lautman ? Je ne crois pas avoir jamais eu l'honneur de rencontrer ce monsieur. Vous savez, les gens de « Données Sociales » comme Darbel ils faisaient leur trucs de leur côté. C'est vrai qu'au début je n'étais pas très chaud mais en fait cela s'est bien passé. D'ailleurs, tout le temps que j'ai été chef du DPM j'ai soutenu la sortie de « Données Sociales* » » (entretien avec Jacques Desabie).

[418] Indépendance réaffirmée le 23 mai 1972 par la décision de Jacques Chaban-Delmas de demander un nouveau vote de confiance à l'Assemblée Nationale.

de convaincre les milieux planificateurs que le « social » ne pouvait être réduit à « l'emploi » et aux « revenus ». Or cette vision restreinte du « social » est portée par son successeur, Jean Daney de Marcillac[419], précédemment chargé de mission au secrétariat général de la Présidence de la République.

Ainsi, lorsque Catherine Blum prend ses fonctions au SAS au début de l'année 1973, son chef l'informe que les thèmes des indicateurs sociaux et de la comptabilité sociale ne sont pas prioritaires dans son programme de travail. La principale raison avancée pour justifier ce désinvestissement du SAS est que le « comité pour l'emploi et les affaires sociales » de l'OCDE vient de lancer un important programme d'action à ce sujet. Entre un pilotage « OCDE » de l'INSEE dans ce domaine et un pilotage « CGP », Jean Daney de Marcillac a choisi la première option, bien qu'il n'interdise pas à Catherine Blum de suivre l'avancement des travaux de l'organisation internationale de la rue André Pascal. Nous n'avons pas réussi à savoir si, dans l'esprit du nouveau chef du SAS de cette époque, l'argument OCDE n'est qu'un simple prétexte pour tourner la page de l'ère Delors-Fournier[420], s'il procède d'une analyse réaliste du peu d'engouement de l'INSEE en général en matière de planification sociale, ou s'il se fonde sur une volonté d'ouverture internationale, etc. Quoi qu'il en soit, le projet de l'OCDE se soldera par un échec sans équivoque. Contrairement à ce qu'affirme Catherine Blum dans « Cinquante ans d'INSEE... » (op. cit.), le programme de l'OCDE s'inscrit officiellement dans une logique « *policy-oriented* » ce qui, précisément, sera une des causes majeures de sa perte dans les sables mouvants de la non-décision. Le programme comprend en effet trois étapes de réalisation : choix d'un petit nombre de domaines d'action sociale intéressant l'ensemble des Etats membres de l'organisation ; définition d'un appareillage statistique dont les produits peuvent être agrégés sous la forme d'une batterie d'indicateurs sociaux ; et mise en marche de cet appareillage (collecte, dépouillement et analyse des données). Si la première étape ne pose pas d'insurmontables problèmes d'entente entre partenaires, la mise en oeuvre de la seconde fait anticiper aux représentants des Etats membres des comparaisons chiffrées entre leurs performances respectives, comparaisons qui pourraient leur être défavorables et politiquement embarrassantes. La dissension apparaît notamment lorsque la question des moyens budgétaires et humains à allouer à la construction précise de l'appareillage et à sa mise en fonctionnement se pose au milieu de l'année 1973. Le choc pétrolier d'octobre 1973, qui marque le début concret mais surtout intellectuellement objectivé de la crise économique dans les pays occidentaux (Japon exclu), reporte *sine die* les décisions d'investissement afférentes au groupe de l'OCDE chargé des questions de comptabilité sociale.

Cependant, le commencement politiquement déclaré de la crise économique ne fait pas qu'asséner un coup de grâce à la poussive dynamique de travail de l'OCDE. En France, il crée un climat empêchant que la désormais ancienne piste « SAS-CGP » soit réactivée (alors que la piste « OCDE » que lui avait préférée Jean Daney de Marcillac n'a clairement pas porté ses fruits). Si l'on résume à l'extrême, on peut dire que la décennie 1960 est, pour ce qui nous intéresse, caractérisée par l'idée proprement politique que la croissance économique doit profiter à la société française dans son ensemble ; la croissance est de l'ordre des moyens et le développement social de l'ordre des fins. Au début de la décennie suivante, cette distinction qualificative moyens-fins commence tout doucement à perdre de

---

[419] Administrateur de l'INSEE (ancien élève de l'Ecole Polytechnique, et diplômé de l'Institut de statistique de l'Université de Paris), successivement administrateur au département des synthèses de l'INSEE (1960-1966), puis chargé de mission au cabinet du ministre des Finances (V. Giscard d'Estaing et Michel Debré).

[420] Cette page sera rouverte lorsque Bernard Bruhnes remplacera Jean Daney de Marcillac à la fin de l'année 1976 mais cela se fera essentiellement dans le sens d'un développement des systèmes d'information statistique du ministère des affaires sociales, offrant ainsi un nouveau débouché professionnel aux membres du corps des administrateurs de l'INSEE.

sa clarté. A travers l'action de maintien à domicile des personnes âgées ou d'élévation de la sécurité routière, le 'social' apparaît autant comme le moyen mis au service d'un objectif économique que l'inverse. Les termes de la distinction peuvent même être permutés si l'on se réfère au cas des lois sur la formation professionnelle de 1972 dont Jacques Delors est l'instigateur principal. L'objectivation de la crise économique à la fin de 1973 stoppe net ce processus de rééquilibrage dialectique entre le 'social' et 'l'économique' au sein de la planification française. La planification sociale n'a pas amassé assez de trophées et n'est pas encore assez technicisée pour empêcher que l'objectif de crise de retour à la croissance ne soit considéré comme une affaire de choix strictement macro-économiques[421] et socialement restrictifs (lutte contre l'inflation - salariale notamment - ; limitation des dépenses publiques - allouées aux fonctions collectives notamment - ; etc.).
Devenu Président de la République en 1974, Valéry Giscard d'Estaing, secondé par son Premier Ministre pompidolien, Jacques Chirac, approfondira le mouvement de déplanification sociale inauguré au milieu de l'année 1972 et aggravé par l'avènement de la crise économique[422].
Avec l'arrêt progressif du balbutiant chantier 'planification sociale', l'idée de pratiquer l'analyse et l'évaluation statistique des programmes sociaux, avec *grosso modo* le Commissariat Général du Plan comme superviseur-commanditaire et l'INSEE en tant que maître d'oeuvre technique va cesser d'être cultivée institutionnellement et technologiquement. D'une certaine manière, ce que prévoyait Bernard Cazes dans « *1985, la France face au choc du futur* » (1972) se réalise. En l'absence d'un appareillage institutionnalisé d'expertise évaluative couplé avec celui de la planification, la légitimité et l'efficacité de celle-ci décroissent irrationnellement et ce au bénéfice d'une politique libérale postulant la supériorité des mécanismes de marché sur l'action publique planifiée en matière de réalisation efficace des grandes fonctions collectives.

b. La réforme de la politique nationale du logement, rendez-vous évaluatif manqué du couple CGP-INSEE

Il est possible d'illustrer notre idée générale d'un rendez-vous de l'évaluation manqué par le Commissariat Général du Plan et ses partenaires en examinant le cas particulier de la réforme de la politique du logement social[423] dont les grands principes se précisent et s'officialisent à partir de la fin des années 1960.
Dès la fin des années 1960, la Direction de la prévision, l'INSEE et le SAEI du ministère de l'Equipement développent des modèles simulant la libéralisation du secteur du logement en France et faisant apparaître les bienfaits de cette libéralisation en termes économiques, budgétaires et sociaux. La naissance de cette expertise économétrique libérale en matière de logement repose sur deux phénomènes conjoncturels principaux. Premièrement, d'un point de vue idéologique et administratif, le lancement de la RCB consacre l'arrivée à des postes

---

[421] En témoigne par exemple la décision commune à la Direction de la Prévision et à l'INSEE de renforcer au même moment leurs investissements dans la confection de modèles macro-économétriques alors que le relèvement brutal des prix pétroliers rend logiquement l'élaboration de leurs équations extrêmement hasardeuse. La variable 'emploi' prend de surcroît avec la montée du chômage une très grande importance et les difficultés réputées de son agrégation quantitative pour les besoins d'un modèle devraient plutôt tempérer la ruée de l'INSEE et de la DP vers la modélisation.

[422] Pour une analyse des effets de ce mouvement sur la confection du VIIème Plan, se référer à Jobert (B.), *Le social en Plan*, op. cit., pp. 61-79.

[423] Une solide analyse de cette réforme est développée dans Bourdieu (P.), Christin (R.), "La construction du marché. Le champ administratif et la production de la politique du logement", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°81-82, mars 1990, pp. 65-96. Toutefois cet article pèche par son relatif désintérêt pour les institutions notamment en ce qui concerne la dynamique politique des formes institutionnalisées d'expertise entre le CGP, l'INSEE et la DP. C'est cette lacune que nous voudrions tenter de combler dans les pages qui suivent.

de responsabilité de jeunes fonctionnaires polytechniciens formés au rationalisme micro-économique néoclassique[424] (« la main invisible du marché ») et bien décidés à rationaliser selon cette doctrine la gestion des deniers publics. A propos d'Hubert Lévy-Lambert (X-Mines ; chef de la sous-direction RCB de la DP), concepteur avec Yves Carsalade (X-Génie Maritime) du modèle « Polo » sur le logement, son supérieur hiérarchique Jean Saint-Geours, Directeur de la Prévision jusqu'en janvier 1968, nous dit : « *Lévy-Lambert était quelqu'un d'extrêmement intelligent avec une force de travail hors du commun. Justement c'était difficile de le tenir. Il voulait tout rationaliser dans une optique ultralibérale. Un jour* [en 1967, avant le lancement officiel de la RCB] *il vient me voir et me dit : « Qu'est-ce que vous diriez d'une analyse coût-avantage de la pose de parcmètres fonctionnant 24h/24 dans toutes les rues de Paris »* ».

Deuxièmement, dans le domaine spécifique du logement, la poursuite d'une politique keynésienne bénéficie de moins en moins d'arguments en sa faveur. Compte tenu de la démographie et de l'élévation du revenu des Français, les besoins quantitatifs de logements sociaux sont en passe d'être comblés au cours de la première moitié des années 1970. Se posent, en revanche, des problèmes de qualité de l'habitat et de justice sociale dans l'occupation des logements sociaux. D'une part, d'après les nombreuses enquêtes d'équipement et d'opinion, les opérateurs du logement social (les HLM notamment) ne sont pas parvenus à prendre en compte les préférences des Français en matière d'habitat. D'autre part, d'autres enquêtes (du DPM de l'INSEE en particulier) ont montré que les couches pauvres de la population ont un accès difficile aux logements sociaux, tandis que toute une classe de gens qualifiés de « rentiers du logement social » s'y est épanouie malgré des revenus bien supérieurs au plafond réglementaire de ressources. Une défaillance du gouvernement est donc ici caractérisée, alors que jusque-là la politique publique du logement s'était appuyée sur le constat d'une défaillance du marché dans l'offre de logements.

C'est au point de convergence de ces deux phénomènes qu'émerge donc au début des années 1970 une critique libérale de la politique française du logement prônant l'abandon de l'aide à la pierre au profit, d'une part, de l'aide à la personne (allocation logement pour les bas revenus) et, d'autre part, d'un marché privé de la construction immobilière considéré plus apte que l'Etat et ses délégataires (les offices HLM) à s'ajuster aux demandes qualitatives et quantitatives des Français. Le terme 'marché' signifie uniquement que des opérateurs immobiliers privés entrent en concurrence pour construire des logements dont certains pourront être considérés comme étant « à vocation sociale, de fait ». Il ne signifie pas nécessairement que l'Etat (la direction du Trésor) cesse de dynamiser la construction par l'octroi de prêts bonifiés à travers différents circuits de financement gérés quotidiennement par la Caisse des Dépôts et Consignations (Livret A notamment). La réforme proposée n'implique pas le principe d'un désengagement financier de l'Etat. Le modèle « Polo » d'Hubert Lévy-Lambert et d'Yves Cascalade infère simplement que dans des conditions de maintien des circuits publics d'aide financière à la construction immobilière, la mise en concurrence de multiples opérateurs privés pourrait tellement abaisser le coût des logements que l'on pourrait rehausser les exigences qualitatives réglementaires en matière d'habitat sans augmenter l'aide de l'Etat au marché. De plus, la suppression de l'aide à la pierre entraînerait nécessairement une disparition progressive des rentiers du logement social. Ces deux économies réalisées dégageraient assez de fonds pour budgétiser une aide à la personne permettant aux plus démunis de se loger décemment. Cette proposition de réforme de la politique du logement gagne rapidement en légitimité non seulement parce que ses porteurs individuels font partie des segments jeunes et dynamiques de l'élite administrative mais

---

[424] A cette époque, la micro-économie, cette partie de la théorie économique qui s'intéresse aux choix économiques des agents individuels, est essentiellement néoclassique ce qui est un peu moins vrai aujourd'hui (théorie des conventions, néo-institutionnalisme, asymétrie informationnelle, etc.).

également parce que leur credo réformateur dispose de l'appui des ministres concernés (Albin Chalandon pour l'Equipement et Valéry Giscard d'Estaing pour les Finances).
Abordons à présent la question des rapports qu'entretient l'appareil national de planification avec ce projet de réforme de la politique du logement, rapports qui vont se révéler - à l'échelle de ce secteur particulier - désastreux pour la légitimité de ce même appareil.
Pour intéressant et prometteur qu'il soit sur le plan budgétaire, économique et social, le projet libéral de réforme proposé n'en est pas moins fragile dans son argumentaire. Le postulat d'une plus grande efficacité du 'concurrentiel' par rapport au 'non-concurrentiel', et surtout la mesure économique de l'écart d'efficacité entre le système établi et sa nouvelle alternative libérale, n'ont de valeur qu'hypothétique. Le modèle « Polo » de la DP ainsi que celui élaboré (le modèle « Allo ») à partir de 1972 par Pierre Durif (chef de la division « études sur le logement » du département « population et ménages » de l'INSEE) sont extrêmement frustes. Par exemple, le niveau de revenu est le seul facteur objectivé comme conditionnant l'accès au logement alors que l'on sait déjà à l'époque que d'autres facteurs non négligeables existent. Rendre solvables les pauvres au moyen d'une allocation personnalisée n'a pas de rapport direct avec le fait de transformer les pauvres en bon payeurs réguliers de leur loyer ou en demandeurs de logements décents. Ces deux modèles ne prennent pas non plus en considération l'existence de politiques publiques connexes à celle du logement (urbanisme et aménagement du territoire). Il faut également noter que la réduction de la part HLM dans la production de logement remet en cause des pratiques de clientélisme local auxquelles les maires urbains sont fortement attachés (et qu'ils considèrent d'ailleurs comme légitimes).
Pour toutes ces raisons - dont nous pourrions aisément allonger la liste -, le Commissariat Général du Plan se voit offrir une excellente opportunité d'affirmer son rôle de chef d'orchestre interministériel de la planification de l'action publique nationale. Tout le monde s'accorde pour dire que la politique du logement doit être réformée, mais ceux qui sont les premiers à proposer un projet de réforme se sont avancés à découvert, avec un dossier argumentaire relativement fragile et discutable. De surcroît, en termes de calendrier, les choses tombent à point nommé pour le CGP, et ce pour deux raisons. D'abord, les enquêtes du DPM de l'INSEE sur le logement ainsi que leur première valorisation sous la forme du modèle « Polo » de la DP - autrement dit, ce qui met à l'agenda gouvernemental le problème de la qualité et de la vocation sociale pervertie du logement social - sont publiées à la fin de l'année 1968, c'est-à-dire au moment où le Commissariat Général du Plan s'engage officiellement dans le processus de formation des commissions du VIème Plan (début des consultations). Seconde raison, la plus éclairante pour ce qui nous concerne, nous avons vu qu'un certain nombre de chargés de mission du Commissariat Général du Plan, essentiellement Bernard Cazes et les agents du SAS, se sont mis en cette fin des années 1960 en position de réformateurs quant aux modes d'expertise devant être mobilisés pour alimenter le processus de planification en éléments rationnels.
Les 'metteurs à l'agenda' des problèmes publics du logement appartiennent ainsi aux deux grands partenaires institutionnels d'expertise traditionnels d'un CGP sur lequel le Premier Ministre Jacques Chaban-Delmas souhaite effectivement s'appuyer pour gouverner le pays. Compte tenu de cela, le CGP peut organiser son activité de concertation de telle sorte qu'il puisse être le lieu maïeutique où va se négocier collectivement et rationnellement la réforme d'une grande politique publique nationale, en l'occurrence le logement. Expliquer pourquoi cette occasion n'est finalement pas saisie revient à redessiner au cordeau les lignes de force socio-institutionnelles qui structurent les rapports planification/évaluation dès la fin des années 1960.
L'organisation des travaux relatifs au VIème Plan empêche, dans le cas de la politique du logement, la négociation d'une réforme et a pour effet de radicaliser l'approche économique libérale des jeunes polytechniciens réformateurs de la DP, de l'INSEE et du ministère de

l'Equipement ainsi que leur défiance vis-à-vis de l'utilité politico-administrative du Commissariat Général du Plan. L'unique instance de négociation, la commission de l'habitation, est en effet composée d'une soixantaine de personnes avec une forte représentation du monde HLM. Tout permet d'affirmer que la constitution de cette commission semble avoir été faite pour que les propositions d'Hubert Lévy-Lambert et de Georges Crepey[425], qui sont membres de la commission, soient ignorées (ou diluées dans la masse des avis qui s'expriment) malgré la présence à la présidence de la commission de Claude Alphandéry[426]. La marginalisation politique des tenants de l'option libérale sur l'échiquier planificateur se trouve exacerbée par la formation, à l'initiative de Bernard Cazes, du « groupe de prospective du logement » (GPL) qui a bien des égards tient lieu d'*alter ego* de la commission de l'Habitation :

	Commission de l'habitation	Groupe de prospective du logement
président minoritaire	Claude Alphandéry privatisation des fonctions collectives	Jacques Delors étatisation des fonctions collectives
nombre de membres	pléthorique (60 personnes)	« commando » (10 personnes)
position professionnelle des membres (tendance dominante)	gestionnaires du logement (HLM, direction de la construction, SEM, maires, etc.)	analystes économiques du secteur du logement : Y. Carsalade (DP), P. Durif (INSEE), G. Crepey (études éco. Dir. Cons.), B. Yoncourt (SAEI), etc.
orientations réformatrices des membres (tendance dominante)	*statu quo*, ou réforme incrémentale	libéralisation radicale du secteur du logement

Le Commissariat Général du Plan semble ainsi constituer le lieu de rencontre de tous les intérêts et représentations en jeu dans la politique du logement. En réalité, les deux grandes catégories d'intérêts et de représentations qui caractérisent le champ du logement ne s'y rencontrent pas et même se ferment sur elles-mêmes dans un processus de rejet croisé. Nous pensons que les ressorts de cette fracture résident en grande partie dans l'impossibilité du triangle planificateur (CGP-DP-INSEE) de juguler sa désintégration socio-technologique au moyen du développement d'une pratique instituée de l'analyse et de l'évaluation des politiques publiques, technologie hybride - concertatoire et rationaliste - telle celle esquissée par Catherine Blum dans le n°14c des collections de l'INSEE d'avril 1972.
Jusqu'en 1974, l'incapacité du Commissariat Général du Plan à se légitimer en technologisant de manière hybride la charge d'expertise libérale développée dans certains services de ses deux partenaires traditionnels n'est pas sanctionnée institutionnellement par le gouvernement. Les deux personnalités dominantes de la commission de l'habitation que sont Albert Denvers (président de l'UNFOHLM[427]) et Robert Lion (directeur de la construction du ministère de l'Equipement) ont trouvé une parade qui permet au commissariat de faire bonne figure. Ils proposent en effet à l'inspecteur des Finances Pierre Consigny, par ailleurs chargé officiellement par Albin Chalandon de produire un « *bilan de l'aide publique au Logement* », de présider le groupe de travail « interventions publiques »

---

[425] Ingénieur des Ponts et Chaussées, chef du bureau des études économiques de la direction de la construction du ministère de l'Equipement, favorable à la libéralisation du logement et de ce fait marginal au sein de son corps (le contrôle et la gestion locale de l'aide à la pierre par les ingénieurs du ministère de l'Equipement alimentent en effet leurs honoraires ; mais ce n'est pas la seule raison à invoquer).

[426] Il n'a pas de liens sociaux directs avec Edmond Alphandéry. Claude Alphandéry, ancien élève de l'ENA (administrateur civil), issu des rang de la gauche anti-communiste des années 1950, est alors P.-d.g. de la banque de construction et des travaux publics, membre du Club Jean-Moulin, et milite pour une réforme libérale de la politique du logement (Cf. Alphandéry (C.), 1965, *Pour une politique du logement*, Paris, Seuil).

[427] Union nationale des fédérations des offices HLM

de la commission de l'habitation. Très critique dans son diagnostic, Pierre Consigny n'en demeure pas moins partisan d'une « *personnalisation accrue* [ciblage social plus fin] *de l'aide à la pierre* » plutôt que de sa suppression au profit d'une généralisation exclusive de l'aide à la personne. Bien qu'il prône la création d'une « *allocation logement à caractère social* »[428] (proposition reprise dans la loi du 16 juillet 1971) et envisage la possibilité de mettre en concurrence maîtres d'ouvrage publics et privés sous certaines conditions, Pierre Consigny pense qu'un grand marché concurrentiel de la promotion immobilière est une utopie, compte tenu des caractéristiques de l'industrie du logement d'alors. De fait, ce qui ne devait être que le rapport de la commission Consigny demandé par le ministre de l'Equipement devient la pièce centrale du rapport de la commission de l'habitation du VIème Plan[429], rapport dont va s'inspirer fortement le gouvernement pour élaborer les lois du 16/07/1971 et du 3/01/1972 qui reconduisent pour l'essentiel le dispositif de l'aide à la pierre en lui adjoignant une aide à la personne étendue en guise de correctif social d'appoint. Sous le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas, le Commissariat Général du Plan est donc le lieu où les porteurs d'une réforme libérale dans la politique nationale du logement ont assisté impuissants à leur exclusion du jeu politique relatif à cette politique publique. On peut même ajouter que pour ces analystes économiques libéraux de la DP, de l'INSEE et du ministère de l'Equipement, le Commissariat Général du Plan ne peut plus être que le lieu où ils ont assisté impuissants à leur exclusion. En effet, ainsi qu'on l'a montré plus haut, le Commissariat Général du Plan n'est pas, par ailleurs, parvenu à instituer en partenariat avec l'INSEE et la DP une technologie hybride d'analyse et d'évaluation des politiques publiques dans laquelle ils auraient pu intégrer et 'relativiser' leurs recherches. C'est ainsi que, lorsque Robert Lion quitte la direction de la construction pour remplacer Albert Denvers à la tête de l'UNFOHLM. Il mobilise cette dernière sur un projet de « *livre blanc* » proposant une réforme modernisatrice immédiate de la politique nationale du logement, l'Elysée (Valéry Giscard d'Estaing et son conseiller pour le Logement, Pierre Richard[430]) réplique vigoureusement au mouvement HLM. Cette réplique s'appuie sur les experts économiques libéraux déçus de la planification afin de gérer et d'alimenter les travaux de la « commission nationale sur la réforme du Logement » créée en conseil des ministres le 22 janvier 1975, présidée par Raymond Barre, avec Georges Crepey comme rapporteur, et ce de manière complètement indépendante des commissions ou des services du Commissariat Général du Plan.

c. <u>élitement de la planification et balkanisation dérégulée de l'expertise</u>

A partir de ce moment, le Commissariat Général du Plan est désinvesti durablement (pour toujours, en fait) de sa mission d'orchestrateur des grands choix collectifs nationaux, en ce qui concerne le secteur de l'habitat. Plus profondément, ce qui se profile derrière l'exemple succinctement raconté de la réforme du Logement - qui est à tous points de vue une politique publique importante - c'est le processus par lequel s'effondre progressivement le dispositif français de la planification fondé sur un système tripolaire et intégré d'expertise macro-économique politisé à travers le Plan. Cet effondrement est relayé par un processus

---

428 Financé par le transvasement d'un dixième du 1% patronal vers les caisses d'un « Fonds national d'allocation logement ».

429 Cazeils (J.), 1979, *La réforme de la politique du logement. Etude d'une décision publique*, Thèse pour le doctorat de troisième cycle de sociologie (sld. Catherine Grémion), Institut d'Etude Politique de Paris.

430 X-Ponts de la promotion d'avant celle de Georges Crepey. Ce dernier a, entre sa sortie de l'Ecole Polytechnique et son entrée à l'école des Ponts et Chaussées, obtenu le diplôme de l'IEP de Paris (c'est là qu'il suit les cours d'économie politique de Raymond Barre), tandis que Pierre Richard a préféré étudier le calcul économique pendant un an à l'Université de Pennsylvanie à Philadelphie. Il entre en 1974 au secrétariat de la Présidence de la République (à la demande du Président) après avoir été membre du cabinet du secrétaire d'Etat au logement, Christian Bonnet, du gouvernement de Pierre Messmer.

parallèle de remembrement à travers lequel, au niveau administratif central, émerge un ensemble balkanisé d'expertise gouvernementale. A la limite il faudrait entendre le terme balkanisation dans un sens plus actuel d'embrasement guerrier. Par exemple, la mise à l'écart du Commissariat Général du Plan désencadre, dérégule et finalement conflictualise les relations entre le ministère de l'Equipement et celui des Finances par services d'études interposés : c'est ainsi que le projet d'élaboration par l'INSEE d'un compte satellite du logement avortera en 1974 en raison du refus de collaborer des services de l'Equipement.

Dès le début des années 1960, la création et le développement des services d'études ministériels, l'institutionnalisation à l'Université ou au CNRS de sciences sociales (économiques ou non) 'utiles' aux décideurs, etc., procédaient d'un phénomène de complexification et d'approfondissement scientifique et politico-pragmatique de l'expertise gouvernementale mais celui-ci demeurait *nolens volens* fédéré, rythmé, polarisé par la fabrication du Plan. On était pour ainsi dire dans une phase de balkanisation ou de fédéralisation contrôlée et pacifiée régulièrement de l'expertise pour les besoins d'un idéal gaullien d'osmose forcée entre l'Etat, la société et le système économique. Avec la prospective, l'évaluation (*ex post*) des politiques publiques - politiques publiques envisagées comme devant s'inscrire dans le cadre de sous-Plans détaillés du Plan - devait constituer, en résumé, dans l'esprit du tout petit nombre de personnes qui militaient pour l'institutionnalisation de sa pratique, une technologie de régulation et d'intégration rationnelle adaptée à l'évolution fédéraliste de l'expertise et portant remède à la myopie rétrospective et prospective de plus en plus critiquée de l'Etat en action.

La balkanisation dérégulée de l'expertise gouvernementale[431] (ou déplanification, ou libéralisation politique de l'expertise d'Etat) s'enclenche avec la démission de Jacques Chaban-Delmas, s'aggrave avec le début objectivé de la crise économique et se poursuit avec l'arrivée au pouvoir de Valéry Giscard d'Estaing. Cette évolution empêche bien évidemment l'idée d'évaluation d'être technicisée et institutionnalisée au niveau interministériel puisque le cadre de son éventuel épanouissement technique et institutionnel commence à se dérober peu de temps après sa timide mise à l'agenda sur la scène planificatrice. Pour autant, nous avons montré que ces facteurs environnementaux ne sont pas les seuls à pouvoir expliquer l'effondrement politico-institutionnel du cadre planificateur. En effet, sur son versant INSEE, le triangle planificateur s'était également délité de l'intérieur.

Les causes en sont multiples, présentent une épaisseur historique certaine, et amplifient l'impact du mouvement exogène de désintégration du triangle. La communauté des planificateurs centraux, si tant est qu'elle ait existé sociologiquement parlant, n'est plus ce qu'elle était dès la fin des années 1960. Si l'on tente de repérer un ou plusieurs fils rouges dans l'histoire que nous racontons, l'hypothèse d'une montée en puissance organisée du corps des administrateurs de l'INSEE en tant qu'important ressort de la désintégration de la communauté des planificateurs semble s'imposer comme étant la plus plausible. La monopolisation par l'ENSAE de la fabrication de l'habitus professionnel des membres du corps des administrateurs de l'INSEE[432] augmente les capacités du corps en question à contrôler son historicité institutionnelle (contrôle de l'évolution fonctionnelle de l'INSEE dans l'espace-temps politico-administratif). Au milieu de la décennie 1960, une divergence fonctionnelle entre le Commissariat Général du Plan et l'INSEE est donc possible. Elle se réalise en quelques années, catalysée par la valse des grands chefs de 1965-66 - départs de

---

[431] Création de commissions *ad hoc* chargé de tenter des coups de force réformateurs sur des politiques publiques déclarées inefficaces, formation de réseaux-commando d'experts, mise au pas de services d'études par des administrations dépensières crispées, etc.

[432] Sur ce point voir Desrosières (A.), « de l'Ecole de l'INSEE à l'ENSAE et l'ENSAI : 1942-1994. Eléments d'histoire d'une école de statistique et d'économie », Communication à la 4ème conférence internationale sur l'enseignement de la statistique (ICOTS4), Marrakech, juillet 1994.

Pierre Massé et de Claude Gruson, arrivée de Jean Ripert, désabusé du Plan, à la tête de l'INSEE avec un projet quelque peu utopique de « techno-démocratie informationnelle »[433] à son endroit. C'est ce flottement des relations CGP-INSEE que mettra à profit la branche descriptiviste et neutraliste du corps des administrateurs de l'INSEE pour faire valoir, auprès de leur collègues réformateurs, une orientation moins pro-planificatrice pour leur institution mère, et ce avec succès ainsi qu'en atteste le sort réservé aux propositions technologiques contenues dans le n°14c des collections de l'INSEE. Très occupés à se défendre assez explicitement de toute ambition technocratique et centralisatrice ou de toute participation coupable au pouvoir[434], à pénétrer les administrations ministérielles (la plus entreprise d'entre elles étant la Direction de la Prévision), ou à partir à l'assaut des sommets académiques de la science économique[435], les cadres de l'INSEE ont laissé vieillir et finalement dépérir cette originale procédure gouvernementale qu'était le Plan. Cependant, il convient de noter que du côté du Commissariat Général du Plan la demande de sauvetage technologique manquait singulièrement de clarté, d'unité et de force.

---

[433] Utopie théoriquement réinvestie aujourd'hui par Latour (B.), « Esquisse d'un parlement des choses », *Ecologie Politique*, n°10, été 1994, pp. 97-116.

[434] Notons au passage que ce n'est pas le moindre paradoxe de voir Pierre Durif, chef de la division logement du DPM où le descriptivisme et le neutralisme par rapport à toute demande sociale étaient prétendument érigés en dogme, accepter avec zèle se faire instrumentaliser par la Présidence de la République. L'orientation normative de la Commission Barre créée en janvier 1975 et pour laquelle Pierre Durif a été le principal appui technique s'exprimait pourtant très clairement dans la lettre de commande qui lui avait été adressée et dont voici quelques extraits : « *Accroître l'efficacité économique et sociales des aides de l'Etat, simplifier et assouplir les circuits et les procédures de financement.* [...] *Moderniser et décloisonner les structures de production.* [...] *Les réflexions ne se limiteront pas aux problèmes de la construction neuve mais également sur une meilleure utilisation du parc existant.* [...] *Elles tiendront compte de la liaison à établir entre politiques du logement et de l'urbanisme.* » Dans l'introduction au rapport de la commission (qui est remis au Président de la République en décembre 1975) on peut lire : « *La commission ne s'est pas attachée à l'étude des problèmes posés par la situation conjoncturelle de l'économie française.* [...] *La question foncière, la politique de l'urbanisme, la productivité de l'industrie du bâtiment n'ont pas été traitées.* » Où est l'indépendance, où est la prudence méthodologique sous-tendue par le dogme descriptiviste du DPM ? En fait, ces deux principes dogmatiques ne forment pas nécessairement une déontologie (morale professionnelle à laquelle adhèrent les membres d'une institution : exemple Jacques Desabie) mais peuvent aussi s'apparenter à une idéologie au sens marxien du terme (l'institutionnalisation officialisée de la déontologie masque une pratique professionnelle contraire à la déontologie : exemple Pierre Durif). Conclusion générale : il faudrait faire une analyse historique et prosopographique du dosage déontologie/idéologie chez les administrateurs de l'INSEE. Conclusion restreinte : la non-implication délibérée de l'institution INSEE dans le développement de l'évaluation des politiques publiques (depuis « l'affaire Catherine Blum » jusqu'à aujourd'hui) n'empêche pas, bien au contraire, certains administrateurs de l'INSEE de valoriser leurs compétences techniques de collecte et de traitement de l'information économique et sociale (compétences qui leur donne un avantage certain sur les autres grands corps de l'Etat) dans le cadre de processus *ad hoc* d'évaluation de politiques publiques.

[435] Lebaron, (F.), *L'enseignement supérieur et la recherche en économie et gestion. Contribution à une sociologie des discours économiques*, mémoire de DEA de sociologie, EHESS, septembre 1993. Par ailleurs, à la page 155 de « Cinquante ans d'INSEE.. » (op. cit.), dans la partie consacrée à la période d'Edmond Malinvaud (X-ENSAE ; successeur de Jean Ripert à la tête de l'INSEE), partie au titre évocateur de « Consolidation et indépendance », on trouve la reproduction photographique d'un article du mensuel *Science & Vie Economique* (février 1986), « Sondage, Edmond Malinvaud élu meilleur économiste de France », article qui place l'intéressé dans la course au prix Nobel d'Economie (vainement jusqu'à aujourd'hui).

Chapitre quatre

De la RCB à l'évaluation des politiques publiques

1. Introduction

Dans le présent chapitre nous poursuivons le travail de fondation et de précision de notre hypothèse de départ, à savoir qu'en France la politique institutionnelle de l'évaluation des politiques publiques a émergé à l'intérieur du triangle institutionnel de la planification et a été jusqu'à nos jours conditionnée par des processus politico-administratifs structurant les relations entre les différents pôles du triangle et les vies institutionnelles propres à ces pôles. De ce triangle, nous n'avons pour l'instant couvert que deux des trois éléments : le Commissariat Général du Plan et l'INSEE. C'est sur le troisième élément, la Direction de la Prévision (DP) du ministère des Finances, que se focalise le propos du présent chapitre.

Les projets évaluatifs ou anti-évaluatifs d'un certain nombre d'agents du CGP et de l'INSEE ont été abordés en premier pour deux raisons. Premièrement, ils sont de même souche problématique : pour l'un comme pour l'autre, il s'agit de moderniser le socle technologique et institutionnel de la planification en complétant le système de comptabilité économique nationale par un système de comptabilité sociale. Deuxièmement, ces projets sont définitivement abandonnés à peu près pour les mêmes raisons et à peu près en même temps - ils ne suscitent guère d'engouement au sein de l'appareil central de planification qui est de toute façon laissé en déshérence par le gouvernement à partir du départ du Premier Ministre Jacques Chaban-Delmas à la mi-1972. Pourquoi et comment le thème de l'institutionnalisation et de la technicisation de l'évaluation des politiques publiques - en tant qu'appui rationnel à l'action gouvernementale objectivée comme un tout - parvient-il au début des années 1980 à être durablement mis à l'agenda étatique central, avec le succès discursif que l'on sait (colloques, séminaires, livres, articles, etc.). Pourtant, le récit des deux événements évaluatifs (CGP et INSEE) du début des années 1970 incline plutôt à penser la culture du thème de l'évaluation comme inexorablement impossible en France. Bref, qu'est-ce qui tient lieu de maillon socio-institutionnel entre l'arrêt de la piste institutionnelle de l'évaluation au début des années 1970 et sa résurgence dans les années 1980 ?

Une hypothèse de travail intéressante aurait pu consister à supposer une diffusion lente de l'idée d'évaluation. Autrement dit, on a vu que : *primo*, dans les années 1960, l'idée d'évaluation des politiques publiques a été objectivée et portée sur la scène intellectuelle de la planification par un petit nombre d'agents planificateurs ; *secundo*, la configuration politique, administrative et scientifique de la première moitié des années 1970 a empêché cette idée d'être institutionnalisée en tant que technologie de « plein droit » de la planification. Mais nulle configuration historique n'est immuable, et la non-institutionnalisation d'une idée à une période donnée n'est pas incompatible avec, en parallèle, une socialisation d'abord atomisée puis réticulaire[436] de cette même idée. On peut ainsi dans un troisième temps chercher à savoir si les minces ruisseaux évaluatifs du début des années 1970, que l'on pouvait considérer en 1975 comme à jamais perdus dans les sables de l'indifférence politique, administrative et scientifique, ne seraient pas finalement parvenus après quelques années à fertiliser un nombre de plus en plus élevé de pratiques d'expertise publique. Ce nombre aurait, au début des années 1980, dépassé une certaine

[436] ...et, en tout cas, non-visible institutionnellement.

taille critique permettant une ré-éclosion, cette fois fortement mobilisatrice, du thème de l'évaluation des politiques publiques dans le champ social de l'expertise gouvernementale transversale.

Ce n'est pourtant pas cette hypothèse qui a été retenue pour la poursuite de la thèse. Au cours d'enquêtes préliminaires menées à propos du rôle et du statut de l'évaluation dans trois ministères (Equipement, Education nationale, Affaires sociales), nous avons certes observé que les projets évaluatifs de Bernard Cazes et Catherine Blum (en personnalisant à l'extrême) avaient trouvé des porteurs et des traducteurs dans ces trois administrations et peu à peu généré en leur sein une pratique évaluative. Cependant, après analyse, l'archipel de la pratique évaluative ainsi engendré ne semble pas avoir formé le terreau de la résurgence du thème gouvernemental de l'évaluation des politiques publiques. Et ce n'est pas un hasard si la politique nationale d'évaluation promulguée en 1990 repose sur la mise en place et le fonctionnement d'un dispositif interministériel d'évaluation et ne se décline pas en sous-politiques de ré-organisation et de développement des différents îlots de l'archipel évoqué.

C'est pourquoi nous avons décidé de revenir à notre hypothèse initiale (les clés explicatives sont à trouver à l'intérieur du triangle planificateur) en nous proposant de diriger notre regard sur la Direction de la Prévision du ministère des Finances et plus particulièrement sur la procédure d'expertise gouvernementale qu'elle a animée entre 1968 et 1983 : la « Rationalisation des Choix Budgétaires » (RCB). La sous-hypothèse de travail est que le processus de filiation entre la RCB et l'évaluation des politiques publiques au tournant des années 1970/1980 constitue le dernier élément majeur à étudier de la « *path dependency* »[437] institutionnelle de l'évaluation des politiques publiques par rapport aux trois institutions centrales de la planification. L'étude de la filiation RCB/évaluation trouve sa justification dans deux observations.

En premier lieu, la RCB, ou du moins la représentation qui en est donnée par ceux qui parlent, constitue un horizon référentiel pratique récurrent pour les protagonistes de la controverse évaluative des années 1980. Nombreux sont en effet les textes traitant de l'évaluation des politiques publiques - tant issus du monde administratif que de celui de la recherche - qui soutiennent à l'unisson que le mouvement visant à instaurer et banaliser la pratique de l'évaluation des politiques publiques doit tirer les leçons des erreurs et des errements du mouvement RCB[438]. L'évaluation et la RCB sont à la fois représentées comme analogues et symétriques au travers d'un certain nombre de critères généraux d'appréciation : la RCB était trop ambitieuse donc l'évaluation doit être modeste ; la RCB était technocratique donc l'évaluation doit être explicitement mise au service de la démocratie, etc. Or, si ce *logos* tient lieu de topique récurrente dans le thème de l'évaluation, il ne s'embarrasse guère d'une analyse approfondie du mouvement RCB. En fait, tout se passe comme si le discours général sur l'évaluation caricaturait la RCB à l'envi afin d'en fabriquer une sorte de légende négative soutenant à peu de frais l'avènement d'une radieuse ère administrative nouvelle, nécessairement et légitimement évaluative. C'est pourquoi nous pensons qu'il est intéressant de prendre pour objet la RCB en tant qu'analyseur sérieux des évolutions du système politico-administratif central français, évolutions d'où a émergé peu à peu le thème de l'évaluation.

Cela nous conduit à exposer la seconde raison pour laquelle il nous semble indispensable de nous pencher sur la filiation RCB-évaluation. Elle repose sur le simple fait que ce sont quelques agents de la Direction de la Prévision du ministère des Finances (DP), aidés

---

[437] En clair et en français, le phénomène évaluatif français, tel qu'il s'est développé dans les années 1980 et 1990, est « dépendant du chemin parcouru » par le triangle central de la planification. Nous empruntons la traduction de « *path dependancy* » à Hall (P.), Taylor (R.), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n°3-4, juin-août 1997, pp. 469-496.

[438] Cette première observation historiographique ressort fortement des divers entretiens réalisés avec les protagonistes du champ évaluatif des années 1980.

d'experts de leur proche entourage professionnel, qui ont organisé le « *big bang* » évaluatif que constitue le premier grand colloque (500 participants) sur l'évaluation des politiques publiques à la fin de l'année 1983[439]. Or, ces mêmes agents de la DP ont été directement impliqués dans la gestion centralisée de l'opération RCB, et également dans son repli à partir de la fin des années 1970 jusqu'à sa mort en 1983. Par conséquent, il apparaît nécessaire de décrire et d'interpréter dans le détail comment les ultimes représentants d'un mouvement RCB sur le déclin en sont venus à lancer une large controverse inter-institutionnelle sur le thème de l'évaluation des politiques publiques. Une telle recherche permettra au moins de mieux circonscrire le rôle du ministère des Finances par rapport au mouvement évaluatif. Elle rend aussi plus aisée la formulation d'hypothèses solides sur la position du Commissariat général du Plan, de la Cour des Comptes, et d'autres entités administratives, dans cette affaire. Etudier le mouvement RCB non comme un faire-valoir évident et commode du mouvement évaluatif, mais comme une expérience administrative concrète et historiquement épaisse revient à faire état d'une partie des enjeux intra- et inter-institutionnels qui ont permis et marqué l'éclosion du thème évaluatif.

2. Déclin du keynésiannisme au ministère des Finances

a. Historique de l'institutionnalisation de l'expertise économique aux Finances

La création, en mars 1965, de la Direction de la Prévision du ministère des Finances est l'aboutissement d'une lente et complexe évolution des rapports entretenus par le ministère des Finances avec le Commissariat Général du Plan et, plus avant, avec l'idée même de planification. Le point de départ de cette histoire réside dans le conflit qui oppose, dès la création du CGP en janvier 1946, le commissaire au Plan, Jean Monnet, et le ministre des Finances[440], Robert Schuman. Jean Monnet souhaite que soit créé et mis à la disposition exclusive du Commissariat Général du Plan un « fonds de modernisation et d'équipement » doté de plusieurs centaines de milliards de francs, afin de financer le premier Plan. Cette demande, adressée au gouvernement, revient à ce que soit instauré un « Etat de mission » à côté d'un « Etat de gestion ». Ceci rend la requête tout à fait inacceptable aux yeux du ministère des Finances, même si la période est pour le moins exceptionnelle. Cela dit, cette demande va rapidement perdre de son caractère saugrenu lorsque Jean Monnet apporte aux gouvernants et aux Finances la preuve que c'est à lui et au Plan que les Américains font confiance dans les négociations relatives au montant, à l'échelonnement et à la ventilation de la future aide du Plan Marschall pour la France. Un bras de fer s'engage donc dans le courant de l'année 1946 entre principalement Jean Monnet et François Bloch-Lainé, alors directeur de cabinet de Robert Schuman et futur directeur du Trésor (juin 1947). Parce que le jeune Bloch-Lainé (35 ans) est un ardent défenseur de la planification, un compromis est rapidement trouvé : sur le plan institutionnel, le fonds de modernisation et d'équipement, abondé en grande partie par l'aide Marschall, sera un compte du Trésor comme les autres mais pratiquement son utilisation suivra les orientations définies dans le Plan[441].

---

[439] Dont les actes sont retranscrits dans Nioche (J.-P.), Poinsard (R.), (dir.), 1984,*L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Economica.

[440] Ce conflit est relaté dans le détail dans le chapitre 29 de Margairaz (M.), 1991, *L'Etat, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion. 1932-1952*, Paris, Editions du Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

[441] L'hypothèse forte selon laquelle Jean Monnet aurait demandé aux Américains d'être prêts à fermer le robinet Marshall en guise d'épée de Damoclès au-dessus de la tête du Trésor français mériterait d'être explorée.

Ainsi les Finances posent-elles le premier jalon de leur participation à l'aventure planificatrice française[442]. Ce n'est en effet qu'un début car le compromis trouvé est foncièrement instable : il place assez clairement les Finances dans le rôle sans noblesse de docile argentier du Plan. La seule option stratégique qui se présente à François Bloch-Lainé consiste à se mettre en mesure d'influencer le Plan sans pour autant mettre à mal l'action du Commissariat Général du Plan. Or, quel est le fondement de la légitimité et de l'efficacité politico-économique du Commissariat Général du Plan ? Pourquoi le CGP est-il parvenu à la fin de l'année 1947 à faire valider une ample vague de prélèvements fiscaux sur les entreprises et les ménages afin de juguler l'inflation, de fournir des ressources au développement de l'appareil productif, et de renforcer la généreuse confiance des Américains dans les capacités de redressement économique de la France ? Le CGP dispose en fait du monopole de l'expertise macro-économique et de la connaissance (même imparfaite) de l'état et des capacités du système économique français. Plus précisément, le socle cognitif du pouvoir du CGP s'exprime à travers la publication en janvier 1947 du « rapport du bilan national » établi par quelques chargés de mission du CGP sous la houlette de Pierre Uri et avec les conseils de quelques économistes américains appelés à la rescousse par Jean Monnet pour la circonstance. Dans ce rapport, il est dit qu'une demande économique nationale de 365 milliards de francs par an - symboliquement, un milliard par jour - ne sera pas satisfaite par l'offre économique nationale et partira en fumée inflationniste. Ces milliards doivent donc plutôt être ponctionnés sous forme d'impôts et de taxes[443] et réinjectés de façon planifiée dans l'industrie et les équipements d'infrastructures afin de mettre l'offre à la hauteur qualitative et quantitative de la demande. Quelques semaines après la sortie de ce rapport, au début de 1948, François Bloch-Lainé et son camarade de promotion de l'Inspection des Finances, Claude Gruson, tombent d'accord pour se dire que la Direction du Trésor doit développer en son sein un service spécialisé dans l'établissement de comptes économiques nationaux : « *Enfin guéri* [de la tuberculose], *il* [Claude Gruson] *m'a dit, au début de 1948 : « Pierre Uri vient d'accomplir une action utile en présentant, pour la première fois en France, un compte économique à l'appui d'un plan de redressement. Mais techniquement ce compte ne vaut rien. On fait beaucoup mieux à l'étranger où on a la chance d'avoir des bons économistes. Est-ce qu'on ne pourrait pas en faire autant ici ?* »[444].

L'exercice d'inventaire et d'analyse macro-économique mené à la hussarde (en deux mois) par Pierre Uri va être ainsi progressivement formalisé, codifié et institutionnalisé à la Direction du Trésor, ce qui engendrera en 1952 le Service des études économiques et

---

[442] Nous disons « les Finances » car la direction du Trésor, pour respecter le contrat moral passé avec Jean Monnet, est obligée de convaincre en continu le Budget, les Impôts, le secteur bancaire (nationalisé ou pas), etc., de la vitale nécessité du Plan pour le pays. Par exemple, lorsque le Fonds de modernisation et d'équipement accorde un prêt bonifié à une entreprise privée, c'est le budget de l'Etat qui prend en charge la bonification du prêt ; la direction du budget et le ministre des Finances ont donc obligatoirement leur mot à dire.

[443] naissance de la T.V.A. par exemple.

[444] Bloch-Lainé (J.-F.), *Profession fonctionnaire*, op. cit., p. 112. En fait, la compétition entre le CGP et les Finances pour le monopole de l'expertise macro-économique débute dès 1946 avec la commande par Robert Schuman à l'Inspection des Finances (dont Claude Gruson est le chef adjoint) d'un bilan comparé des finances publiques de 1913 à 1946 (qui donnera « l'Inventaire Schuman »). Bien que ne traitant que des finances publiques, l'Inventaire Schuman montre à François Bloch-Lainé et Claude Gruson qu'une centralisation de l'information détenue en divers endroit de leur ministère est possible. C'est d'ailleurs pourquoi, en octobre 1947, François Bloch-Lainé institue le « Comité de Statistiques » du ministère des Finances qu'il préside et où siègent Claude Gruson, un représentant du CGP (en l'occurrence l'inspecteur des Finances Paul Delouvrier ; on remarquera que François Bloch-Lainé prend toujours soin de mener son action pro-planificatrice en mobilisant ses collègues de l'inspection générale de Finances) et des représentants des différentes directions du ministère. Ainsi, le travail de Pierre Uri n'est pas tant ce qui tire les Finances de leur ignorance en matière de chiffres mais plutôt ce qui montre la voie de l'analyse économique.

financières (SEEF) dirigé par Claude Gruson et dont la « Comptabilité Nationale » constitue la technologie. En effet, en 1948, à la faveur de la création de la Direction des Impôts, François Bloch-Lainé récupère pour sa direction le Bureau des statistiques et des études financières (BSEF) qui appartenait à l'ancien « contrôle des régies » (organe de coordination des services fiscaux) et qui constitue donc un observatoire de la production française. L'enjeu est alors d'ordonner et d'agréger les observations[445]. Bien qu'il n'en soit pas officiellement le chef, Claude Gruson (qui est jusqu'en 1949 directeur de cabinet du secrétaire d'Etat au budget) pilote à distance les travaux de synthèse du BSEF[446] jusqu'à sa métamorphose en SEEF. Grâce à ses liens d'amitié et de travail avec François Perroux, le responsable de l'Institut de science économique appliquée (ISEA), le futur directeur de l'INSEE place dès 1949 de jeunes économistes de l'ISEA au BSEF[447]. Par ailleurs, toujours en concertation avec Claude Gruson, François Bloch-Lainé institue la commission de contrôle des activités financières (CCAF) qui chapeaute les commissaires du gouvernement auprès des banques d'affaires françaises[448]. A l'évidence, le CCAF forme aussi un observatoire, mais en l'occurrence franchement spécialisé sur le financement bancaire de l'effort national de production.

En récapitulant, on voit donc comment le BSEF, de par sa position de *think-tank* en herbe du directeur du Trésor et en raison de ses liens avec les services fiscaux et le secteur bancaire, devient un partenaire incontournable pour le CGP qui doit financer le Plan et cibler la politique d'investissement sous-jacente. La dépendance technique et politique du CGP par rapport au BSEF va aller en s'accroissant jusqu'au début des années 1960. Divers éléments factuels peuvent être invoqués pour expliquer cet accroissement. Tout d'abord, en mars 1950, cette dépendance est en quelque sorte contractualisée sous la forme d'un « comité d'experts » mixte CGP/BSEF, dont Claude Gruson et Pierre Uri sont les deux personnalités tutélaires, et qui adapte les travaux comptables du « Comité statistique » des Finances au processus de planification. C'est ce nouveau comité qui est responsable de la rédaction et de la publication en janvier 1951 des premiers « Comptes économiques de la Nation ». A partir de là, le CGP délègue clairement au BSEF la charge technique de la Comptabilité Nationale[449].

Par ailleurs, à la faveur de la création de la Commission des comptes de la Nation, Claude Gruson prend les rênes du BSEF transformé en SEEF afin que la nomination de Claude Gruson ne constitue pas une rétrogradation hiérarchique. Le SEEF va alors développer les grands outils de la Comptabilité Nationale[450], renforçant ainsi son monopole de l'expertise

---

445 Le BSEF existait depuis 1877. « *Il gère la bibliothèque du ministère qui comprend 100 000 ouvrages, assure la fonction de centre de documentation et publie la revue du ministère 'Statistiques et Etudes Financières'* » (Terray (A.), « Les origines de la Direction de la Prévision », in *30 ans de prévision et de conseil, 1965-1995*, les Editions de Bercy, Paris, 1997).

446 Après son transfert à la direction du Trésor, le BSEF tient lieu de secrétariat du « Comité Statistique » mentionné plus haut en note.

447 Il s'agit là encore de l'application d'une recette initiée par le Commissariat Général du Plan puisque Pierre Uri s'était fait transférer de l'ISEA au CGP par Jean Monnet.

448 Claude Gruson prendra la direction du CCAF lorsqu'il quittera le cabinet de Bourgès-Maunoury.

449 Cette délégation de fait devient de droit lorsqu'en février 1952 le ministre des Finances Edgar Faure crée la Commission des comptes de la Nation, présidée par Pierre Mendès-France et dont le secrétariat est assuré par le BSEF.

450 Le développement technologique de la Comptabilité Nationale au SEEF va de pair avec un développement du SEEF lui-même. Du petit noyau de 3 ou 4 personnes du temps du BSEF (Simon Nora, Jean Serisé, etc.), les effectifs augmentent exponentiellement et comptent une quinzaine de personnes en 1952. L'ISEA est au début une source importante de recrutement. De jeunes inspecteurs des Finances communistes (comme Claude Alphandéry devenu franchement libéral au milieu des années 1960 ; voir 3.5.2.), marginalisés dans leur administration pour cause de guerre froide, viennent renforcer aussi les rangs du SEEF. Plus généralement, Claude Gruson profite de la non-existence juridique du SEEF pour aller démarcher ses collègues des autres

macro-économique, dont le Commissariat Général du Plan ne pourra plus se passer. En outre, au même moment, on assiste à la fois au tarissement de l'aide du Plan Marshall et à une volonté gouvernementale clairement affichée de débudgétisation du Plan et des investissements publics en général. Enfin, en septembre 1952, Jean Monnet, ce personnage charismatique fondateur de la « mystique du Plan et de la modernisation » en France, quitte le CGP pour prendre la présidence de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Il est indéniable que le SEEF - cette machine à conceptualiser et à mesurer le fonctionnement du système économique national, ainsi qu'à distiller des arguments rationnels pro-planificateurs à l'adresse du gouvernement, du secteur bancaire, du patronat, des syndicats, d'une presse spécialisée qui se développe, etc. - aide fortement le Commissariat Général du Plan à passer ce cap difficile de l'année 1952, c'est-à-dire à maintenir un niveau suffisant d'investissement public planifié et à étendre la procédure de concertation du Plan à d'autres secteurs que celui de l'industrie lourde et de la production énergétique nationalisée.

On peut dire qu'à partir de 1952, le CGP et le SEEF se livrent à un efficace numéro de duettistes planificateurs, l'un pérennisant l'autre institutionnellement ; pour ce qui nous intéresse dans le présent chapitre, on dira que le SEEF représente une institutionnalisation durable de la fonction d'expertise économique au sein du ministère des Finances. La question qui va guider la suite de notre propos a trait à l'évolution de cette fonction dont la Rationalisation des Choix Budgétaires est l'un des aboutissements.

b. Partage de la ligne du temps entre le SEEF et l'INSEE, reprise en main du SEEF

Il est plausible d'inférer que la synergie institutionnelle et politique qui s'instaure au début des années 1950 entre le SEEF et le Commissariat Général du Plan a été consolidée par la décision de Pierre Mendès-France de rattacher en 1954 les services du Plan au ministère des Finances. Bien que ce rattachement aille dans le sens contraire de l'esprit originel du CGP (imaginé et mis en oeuvre par J. Monnet comme une structure légère, indépendante et peu bureaucratique), P. Mendès-France a mis le CGP et le SEEF dans un rapport de complémentarité forte - le premier « politise » par la concertation la technique développée par le second, et inversement, le second technicise le processus politique engagé par le premier - plutôt que dans un rapport d'éventuelle concurrence d'où le CGP serait sorti perdant. On se trouve donc, avec le CGP et le SEEF, devant une sorte de couple institutionnel plutôt bien armé pour contrer voire retourner les démarches hostiles de certains ministres des Finances, tel Antoine Pinay.

Mais à partir de la fin des années 1950, cette configuration change radicalement. L'instauration de la Vème République allonge la durée des mandats ministériels et rend en conséquence les ministres et leurs cabinets qui s'étoffent plus regardants, plus possessifs à l'égard des administrations dont ils ont la responsabilité. En ce qui concerne le SEEF, ce changement de configuration produit des conséquences en cascade. Tout d'abord, la commission de la réforme administrative - instituée par la loi de Finances de 1959 à l'initiative d'Antoine Pinay dont le mandat de ministre des Finances sous la Quatrième République est prolongé sous la Cinquième - épingle le SEEF dans son existence même. La grande majorité du personnel du SEEF n'appartient pas à la Direction du Trésor mais à d'autres directions des Finances voire, pour certains, à la Banque de France ; situation indigne d'un ministère dont la gestion doit être montrée en exemple pour tout le reste de l'administration française. Le directeur général de l'INSEE, Francis-Louis Closon, propose

directions des Finances et leur soutirer quelques postes. En 1955, le SEEF, avec environ cent personnes à son bord (cf. Terray (A.), op. cit.), est déjà deux fois plus gros que le Commissariat Général du Plan. En 1965, année de la mue du SEEF en Direction de la Prévision, il faut compter environ 150 individus employés par cette dernière, dont la moitié sont des cadres de catégorie A ou assimilés. En 1968, lorsque la RCB est officiellement lancée, la DP compte à peu près 250 personnes dont une trentaine affectée à l'opération RCB.

que son organisme annexe le SEEF. Ses arguments ont un poids certain. En effet, de par les décrets de création de la Commission des comptes de la Nation qui datent de 1952, la Comptabilité Nationale revient officiellement à l'INSEE. Or, au mépris du droit, tous les moyens nécessaires à l'accomplissement de cette mission par l'INSEE ont en fait été attribués à cet « objet administratif non-identifié » qu'est le SEEF. En bien mauvaise posture, Claude Gruson sauve le SEEF en s'engageant à un maintien du service et à une régularisation progressive de la situation statutaire de son personnel, mais au prix d'une réduction très sensible de sa liberté de manoeuvre en tant que chef de service. Malgré son entregent, Claude Gruson est en effet acculé à deux grandes concessions. Premièrement, il « *plaide en faveur d'un SEEF qui doit être le service du ministère des Finances, proche du cabinet du ministre, lui fournissant des travaux de prévisions dont le choix des hypothèses et les interprétations peuvent revêtir un caractère politique, alors que la vocation de l'INSEE est de veiller à maintenir son indépendance du pouvoir politique en fournissant une observation neutre et impartiale* »[451]. Deuxièmement, afin de calmer les ardeurs revanchardes de Francis-Louis Closon, Claude Gruson propose que le SEEF se recentre sur la comptabilité économique prévisionnelle et se décharge de la fabrication des comptes du passé au profit de l'INSEE.

Cette promesse salvatrice d'une plus grande allégeance au ministre et de partage de la ligne du temps entre l'INSEE et le SEEF est d'autant plus structurante pour la suite de la vie institutionnelle de ce dernier que c'est Claude Gruson en personne qui commencera à faire en sorte qu'elle soit tenue. En effet, en 1961, le ministre des Finances Wilfrid Baumgartner nomme Claude Gruson à la tête de l'INSEE. Il emmène dans ses bagages une trentaine de ses collaborateurs, parmi lesquels Jacques Mayer et André Vanoli dont nous avons observé l'action dans le chapitre précédent.

Technologiquement, la mission de prévision économique du SEEF se profile de plus en plus clairement. C'est ce qui explique en partie pourquoi, toujours d'un point de vue technologique, le regard *ex post* sur l'action publique n'a eu droit de cité à la Direction de la Prévision que tardivement, vers la fin des années 1970. Plus particulièrement, nous verrons bientôt que la DP a contribué à ce que le processus de traduction du PPBS américain (aboutissant à la RCB) néglige le volet d'évaluation *ex post* qu'il comportait outre-Atlantique.

Sur le plan institutionnel, le transfert à l'INSEE d'une partie du personnel du SEEF, et tout particulièrement de son chef fondateur, provoque un premier flottement quant au rôle du SEEF au sein de la Direction du Trésor et du ministère des Finances en général, ce qui le rend vulnérable vis-à-vis de possibles stratégies d'instrumentalisation politique de la part du ministre. A ce moment bien précis, le ministre en fonction, Wilfrid Baumgartner, libéral conservateur plutôt fermé à l'idée de planification, n'en profitera pas. En revanche, lorsque Valéry Giscard d'Estaing, son ancien secrétaire d'Etat aux Finances, le remplace une année plus tard, la vulnérabilité du SEEF est mise à profit[452].

A l'instar de Claude Gruson, Valéry Giscard d'Estaing est polytechnicien et inspecteur des Finances ; en 1952, il a effectué un stage positivement remarqué au SEEF. Dix ans plus tard, dès son entrée en fonction de ministre des Finances, le futur Président de la République intègre ce service dans sa stratégie politique. Jean Sérisé, un ancien du BSEF devenu peu à peu le bras droit de Claude Gruson à la tête du SEEF, l'y aide en entrant dans son cabinet, d'abord en tant que conseiller technique, puis en tant que directeur de cabinet. De par sa formation et ses origines familiales, Valéry Giscard d'Estaing se situe au point d'intersection de plusieurs structures politiques élitaires de première importance : politique, administrative,

---

[451] Terray (A.), op. cit., p. 278.

[452] Déjà, en tant que Secrétaire d'Etat aux Finances d'Antoine Pinay puis de Wilfrid Baumgartner, Valéry Giscard d'Estaing a été de ceux qui ont soutenu Claude Gruson dans son refus de voir le SEEF annexé par l'INSEE.

industrielle, bancaire, technico-scientifique[453]. Il dispose pour ainsi dire d'une « surface politique potentielle » exceptionnelle. Pour cette raison, il ne tient pas la planification, telle qu'elle se fait à cette époque, c'est-à-dire sous la houlette de Pierre Massé, en haute estime : trop délibérante et ouverte, pas assez élitiste[454], trop portée sur le « social » et le développement des fonctions collectives, et prenant de moins en moins en considération la catégorie des grands entrepreneurs économiques et financiers de la France. *Grosso modo*, Valéry Giscard d'Estaing voit dans le Commissariat Général du Plan une sorte de gouvernement doublon, et ce d'autant plus que son exceptionnelle surface politique potentielle lui fait croire qu'il n'a pas besoin du CGP pour gouverner le pays. Cependant, en ce début des années 1960, tant que Valéry Giscard d'Estaing a officiellement l'encombrant CGP sous sa responsabilité ministérielle, il ne peut transformer le SEEF à sa guise, c'est-à-dire le détourner de son intense collaboration avec le démocratique CGP.

Dès le milieu de l'année 1961, le Général De Gaulle souhaite relancer le Plan - c'est « l'ardente obligation ». En effet, il ne pourra bientôt plus fonder sa légitimité politique nationale sur sa capacité à mettre fin à la guerre d'Algérie puisque cette fin lui semble désormais inéluctable après la mise en échec du putsch des généraux de mai 1961[455]. Le président de la République et son Premier Ministre Michel Debré envisagent très sérieusement de mettre le Commissariat Général du Plan sous la responsabilité de Matignon, mais Pierre Massé les en dissuade. D'après le commissaire au Plan, le triangle CGP-SEEF-INSEE fonctionne d'autant mieux qu'il est abrité par une seule et même administration. De surcroît, pour le gouvernement, ce triangle constitue un cheval de Troie permanent au sein d'une citadelle des Finances traditionnellement réticente au financement de l'interventionnisme socio-économique de l'Etat.

Pierre Massé n'obtient pourtant qu'un répit. Sitôt nommé Premier Ministre le 14 avril 1962, Georges Pompidou attache le Commissariat Général du Plan à son ministère. Malgré sa sophistication et l'intelligence de la situation qu'il démontre, l'argument de Pierre Massé ne fait pas le poids devant une volonté du Premier Ministre qui semble relever du simple bon sens : les Finances ne gouvernent pas la France. Au surplus, il est généralement admis qu'en oeuvrant au retrait du CGP de la zone d'influence directe de Valéry Giscard d'Estaing, le tout nouveau Premier Ministre pense ralentir quelque peu l'ascension politique du ministre des Finances. Peu importe la pertinence de ce calcul pour notre propos ; l'essentiel tient à ce que le départ du Plan du ministère des Finances permet au ministre des Finances d'étoffer le SEEF en toute légitimité et de le mettre de plus en plus à son service. Trop gros, trop au centre de toutes les directions du ministère des Finances, trop près de l'oreille du ministre, le SEEF ne pouvait demeurer un simple service du Trésor ; il devient « direction de la Prévision » en mai 1965.

---

[453] Sur le sujet, le livre de Pol (B.), 1980, *La saga des Giscards*, Paris, Ramsay, est des plus éclairants malgré son caractère extrêmement pamphlétaire et caustique. Sous couvert du pseudonyme de Bruno Pol s'exprime en effet une équipe de hauts fonctionnaires des Finances anti-giscardiens.

[454] Sur ce point précis, sa conception de la planification se rapproche de celle « discrétionnaire » défendue par Claude Gruson.

[455] Dulong (D.), op. cit., Fourquet (F.), op. cit., Gaïtti (B.),op. cit.

c. La direction de la Prévision tirée vers la micro-économie publique

Extraits de l'acte de naissance de la DP
On peut lire en préambule du document interne de présentation de la future Direction de la Prévision[456] : « *La mission de la Direction de la Prévision est d'assurer aux décisions de la politique économique, financière et sociale les fondements les plus certains, tant en ce qui concerne la réalité des données actuelles que les virtualités de l'avenir.* [...] *La Direction de la Prévision intègre dans un ensemble nouveau les tâches déjà assumées par le Service de études économiques et financières, et qu'il convient par conséquent de rappeler.* [...] *L'effort de rationalisation des décisions déjà entrepris dans le cadre du SEEF doit être amplifié et prolongé selon les orientations suivantes :* ***a)*** *améliorer les connaissances et les méthodes de prévision et de mise en relation avec les autres grandeurs pour les comptes des administrations, les opérations financières et les échanges extérieurs,* ***b)*** *utiliser davantage le budget économique comme instrument d'exploration pour la politique économique et comme un témoin de l'exécution du Plan,* ***c)*** *accentuer « l'engagement » dans la planification des domaines relevant des directions spécialisées du ministère des Finances,* ***d)*** *rendre plus rigoureuse notre connaissance des économies étrangères aux fins de comparaison ou d'actions en commun,* ***e)*** *établir et appliquer des méthodes d'appréciation de la rentabilité des investissements du secteur public ainsi que du rendement des services de l'administration,* ***f)*** *déterminer les éléments de décision pour les principales interventions sectorielles de l'Etat : énergie, agriculture, recherche, etc... autant que possible en utilisant le calcul économique,* ***g)*** *réaliser ou provoquer des études sur les normes d'évolution des structures économiques françaises.* »

Cette table des sept commandements illustre bien la configuration politique, administrative et intellectuelle dans laquelle la Direction de la Prévision se trouve enchâssée lors de sa création.

En premier lieu, on voit que s'en dégage un souci d'ouverture vers l'étranger. La nécessité, exprimée dans l'orientation « a », de 'prendre en Comptabilité Nationale' les « *échanges extérieurs* », ainsi que l'orientation « d » dans son entier le démontrent clairement. De plus, l'évocation de « *comptes des administrations* » ressortit de la réconciliation entre comptables nationaux français et leurs homologues européens qui s'amorce en 1965 sous l'égide de l'ONU et plus précisément de Richard Stone (comme nous l'avons signalé au cours du chapitre précédent). Enfin, toujours dans le registre de l'ouverture vers l'étranger, l'orientation « e » fait partiellement écho à la vague du PPBS, étendu à toutes les administrations fédérales américaines à la même époque, comme le confirme la lecture de la suite du texte fondateur de la DP : *« Organiquement, il convient que la DP soit associée à quelques procédures importantes et à la vie d'un petit nombre de commissions clefs. En premier, sous une forme à déterminer, à une partie de la procédure budgétaire, afin de connaître au plus tôt les décisions d'investissement et les interventions sectorielles majeures dont les effets économiques font question et les différents problèmes de gestion des services publics. Il sera probablement difficile que la DP, si elle est chargée d'étudier l'un de ces points entre mars et mai, puisse rendre son diagnostic avant les derniers arbitrages du mois*

[456] Ce document - que l'on trouve reproduit dans son intégralité dans « 30 ans de prévision et de conseil » (op. cit., pp. 285-317) - a été rédigé par Jean Saint-Geours, né en 1925, ancien élève de l'ENA, inspecteur des Finances, successeur de Claude Gruson à la tête du SEEF et directeur de la DP de mai 1965 à décembre 1967. Il était un membre éminent du Club Jean-Moulin. Un mois avant la création de la DP, Jean Saint-Geours rencontre Giscard en compagnie de Gruson. Saint-Geours aimerait que le nom de baptême de la nouvelle direction soit "Direction de la Politique Economique". Giscard lui réplique sèchement "*Non, la politique économique c'est moi, vous c'est la prévision*" (entretien avec J. Saint-Geours).

d'août. Mais bon nombre d'éléments annoncent suffisamment à l'avance qu'ils poseront des problèmes... »[457].

En second lieu, la liste des sept orientations de la nouvelle Direction de la Prévision confirme un certain nombre d'évolutions de la planification examinées dans le chapitre 2 de la présente thèse. La complexification et l'autonomisation par rapport à l'Etat du secteur productif privé, ainsi que la conception gaullienne du rôle de l'Etat au sein de la collectivité nationale, ont éloigné les planificateurs de la planification de l'économie en général et les poussent à restreindre leur engagement dans la seule planification de l'action publique. Par conséquent, ce n'est plus tant du Trésor dont le Plan[458] a besoin que du Budget (orientation « b ») dont il faudra « *accentuer « l'engagement » dans la planification* » (orientation « c »). La Direction de la Prévision se positionne donc en tant que médiateur entre la direction du Budget et le Commissariat Général du Plan. La DP exprime du même coup une sorte de gratitude vis-à-vis de son vieux compagnon de route institutionnel. Si la DP ne renie pas son passé, sa gratitude est également annonciatrice d'infidélité. Le CGP a été enlevé du ministère des Finances ; les épisodes de la mort-née politique des revenus et du « Plan de stabilisation » ont été l'occasion de fortes tensions entre Valéry Giscard d'Estaing et le Commissariat Général du Plan ; et la Direction de la Prévision est d'une certaine manière conçue comme le Commissariat Général du Plan du ministère des Finances faisant pendant au Commissariat Général du Plan du Premier ministre. La DP est obligée de choisir son camp[459] : « *La spécificité du rôle de la Direction de la Prévision découle surtout, mais pas seulement de son appartenance au ministère des Finances* » lit-on dans l'acte fondateur de la DP. Par ailleurs, la montée en puissance de l'INSEE dirigé par Claude Gruson oblige irrésistiblement le SEEF, puis la DP, à s'aménager un autre fond de commerce que la seule rationalisation macro-économique du Plan. Prenant acte de cette distanciation forcée par rapport au Plan, les responsables de la Direction de la Prévision adjoignent explicitement à sa fonction de médiation Finances/Plan une fonction de régulation rationnelle directe entre les Finances et les administrations dites dépensières (ministères, entreprises publiques, établissements publics, etc.). C'est ce qui est énoncé avec limpidité dans les points « e » et « f » : « *rentabilité des investissements du secteur public », « rendement des services de l'administration », « éléments de décision pour les principales interventions sectorielles de l'Etat », « calcul économique »*[460].

La non-implication délibérée du Commissariat Général du Plan dans le mouvement de la Rationalisation des Choix Budgétaires se dessine déjà à l'horizon, dès la création de la Direction de la Prévision. Ce n'est plus seulement de l'expertise macro-économique keynésienne en appui du Plan que la Direction de la Prévision doit sécréter, c'est aussi de l'expertise micro-économique néoclassique appliquée à une dépense publique que la

---

[457] *30 ans de prévision et de conseil*, op. cit., p. 305.

[458] Nous paraphrasons ici le titre du quatrième chapitre de Bloch-Lainé (F.), *Profession : fonctionnaire*, op. cit. : « Un trésor pour le Plan ».

[459] De plus, Jean Saint-Geours n'aime pourtant pas Valéry Giscard d'Estaing. Cette profonde inimitié date de l'époque particulière (l'Occupation allemande) où les deux jeunes gens étaient dans la même classe au lycée Janson-de-Sailly (entretien).

[460] « *Valéry Giscard d'Estaing avait depuis longtemps dans l'idée de lancer des études micro-économiques sur des gros projets d'investissement ponctuels comme le RER ou surtout le Concorde. Le Concorde, Valéry Giscard d'Estaing a bataillé ferme pour tout arrêter mais c'est De Gaulle qui a mis tout son poids dans l'histoire ; même les anglais n'étaient pas très chauds ; le rapport Peyrlevade d'octobre 1966 recommande l'arrêt pur et simple du projet ; 24 appareils ont été construits et il en aurait fallu 240 et faire payer 30 % au-dessus du tarif 1ère classe pour rentabiliser la chose ; les retombées de la recherche n'ont concerné que l'emploi des métaux rares (tungstène, titane, etc.) et l'élaboration de machines à commandes numériques, c'est finalement Dassault qui en a un peu profité. En 1963 le SEEF avait fait aussi une étude micro-économique sur le charbon français grâce à notre espion aux Charbonnages de France : Simon Nora* [inspecteur des Finances] » (entretien avec Jean Saint-Geours).

Direction du Budget souhaite classiquement contrôler avec ou contre le Plan. Il convient de noter qu'à cette époque, un certain nombre de gros ministères dépensiers (Défense, Equipement, Agriculture) et de grandes entreprises publiques (EDF, RATP, SNCF, CDF, Régie Renault, etc.) ont développé de manière autonome des outils d'analyse économique de la conjoncture et des grands projets d'investissement qu'ils mènent. Le ministère des Finances, et au premier chef la Direction du Budget, incite la DP à maîtriser les langages d'expertise économique de toutes ces entités publiques dans le but de mieux en contrer les demandes ou en contenir le volume.

A cette époque - et c'est encore vrai aujourd'hui - le marché du travail, dans le domaine de l'expertise économique, ne regorge pas de macro-économistes. Pour grossir, le SEEF et ensuite la DP sont obligés de recruter des économistes spécialisés dans la statistique, le développement industriel, la tarification des transports collectifs, la gestion des entreprises, etc., formés dans les écoles d'application de l'X (X-Ponts, X-mines, X-ENSAE, etc.) ou à l'Université, et ayant parfois fait un bout de leur scolarité aux Etats-Unis. A partir de la fin des années 1950, la macroéconomie keynésienne, couplée au dispositif de la Comptabilité Nationale, est cernée par une multiplicité de savoirs économiques spécialisés, technicisés, et peu ambitieux en termes de politique économique nationale. Les comptables nationaux de l'ancien SEEF formés à la macroéconomie « sur le tas » restent nombreux à la DP, mais de jeunes ingénieurs micro-économistes - formés pour diriger des services ou des entreprises publiques comme on dirige des entreprises privées et familiarisés avec les fondements théoriques libéraux « de droite » de la micro-économie - vont arriver en masse à leurs côtés.

Au bout du compte, la DP, comparée au SEEF du début des années 1950, doit faire face à un environnement complexe qui l'écartèle. Au départ, le SEEF était une structure relativement légère, idéologiquement et techniquement cohérente, poursuivant un objectif certes flou mais unique et qu'elle s'était elle-même fixé : concilier et articuler planification, gouvernement et administration des Finances. Dès sa création en 1965, la DP est une structure lourde et fragmentée sans autre objectif que celui de tirer son épingle du jeu dans le marché politico-administratif complexe de l'expertise économique et composé notamment du ministre des Finances, du Plan, de l'INSEE, des ministères dépensiers, des entreprises publiques, du grand patronat, des différentes directions du ministère des Finances, voire de la presse (*Le Monde*, *L'Express*, etc.). Les temps où le SEEF assénait des vérités à des interlocuteurs peu nombreux, placés au plus haut niveau de l'Etat, sont définitivement révolus au début des années 1960.

Valéry Giscard d'Estaing a étoffé le SEEF pour créer la DP sous la forme d'une société de services à son usage quasi-exclusif, spécialisée dans les études économiques en tous genres : macro, méso (sectorielles), micro. Il ne s'inquiète pas du processus de polycentralisation de l'expertise et de la décision publique économique dont le SEEF et la DP ont fait successivement les frais politiquement, même s'ils en ont profité institutionnellement. Il n'a aucune raison de ne pas laisser faire. Il est certes ministre des Finances. Le ministère des Finances est même le seul univers administratif qu'il connaisse, mais ce n'est qu'une étape vers de plus hautes fonctions. En janvier 1966, il est remplacé par Michel Debré[461]. Celui-ci a un profil complètement différent. Il est plus âgé[462]. Il n'est pas polytechnicien. Il n'est pas énarque, puisqu'il a été un des artisans de la création de l'ENA en 1946 à partir du moment où il est devenu chargé de mission sur la réforme administrative auprès du Général de Gaulle de septembre 1944 à novembre 1945[463]. Il est pourtant entré dans la vie active en tant qu'auditeur (1935) puis maître des requêtes au Conseil d'Etat. Son expérience politique et

---

[461] Georges Pompidou propose à Valéry Giscard d'Estaing le portefeuille d'un grand ministère de l'Equipement et du Logement mais celui-ci décline l'offre qu'il considère comme un affront.

[462] Né en 1912, même génération que Gruson ou Bloch-Lainé ; VGE est né en 1926.

[463] Il dit avoir proposé la création de l'ENA à De Gaulle le premier jour de son entrée dans le cabinet du Général. Cf. Debré (M.), 1988, *Trois Républiques pour une France*, Tome 2, Paris, Albin Michel.

gouvernementale est plus diversifiée que celle de son prédécesseur aux Finances. Il a été notamment le dernier ministre de la Justice de la Quatrième République et le premier Premier Ministre de la Cinquième. Ses premiers contacts avec le SEEF datent de la naissance de ce dernier en 1952 lorsqu'en tant que sénateur il est nommé membre de la « Commission des Comptes de la Nation », chambre de résonance politique des travaux du SEEF. En tant que Premier Ministre, il a commandité en 1959 une vaste enquête sur « *les obstacles à l'expansion économique* ». C'est un modernisateur qui veut incarner le « sens de l'Etat », l'effacement personnel devant sa charge publique[464]. Alors que pour Valéry Giscard d'Estaing, la DP tenait lieu d'arme stratégique opportunément utilisable pour attaquer le Plan, pour critiquer la mégalomanie romantique du Général De Gaulle, pour contrer certains ministres, etc., Michel Debré voit dans la DP un potentiel pôle de réforme rationnelle et apolitique de la gestion publique.

d. Alliance entre Direction de la Prévision et Direction du Budget

Lorsque Michel Debré devient ministre des Finances en 1966, l'administration américaine met en place le PPBS[465] expérimenté quelques années plus tôt au département de la Défense sous la houlette de Mac Namara. Le PPBS est un projet extrêmement ambitieux. Il s'agit de révolutionner les procédures fédérales de choix budgétaires et ce selon un cycle comprenant cinq étapes : 1) moderniser la gestion administrative, c'est-à-dire identifier ou élaborer des programmes d'action avec des objectifs clairs, justifiant l'allocation de moyens financiers, humains et réglementaires adéquats, et préfigurant des résultats aussi tangibles que mesurables, 2) appliquer le calcul économique et l'analyse de système à ces programmes d'action pour en prévoir la rentabilité économique et l'efficience potentielle, 3) budgétiser avec précision ces programmes, 4) soumettre une synthèse de tout ce travail au pouvoir politique 5) évaluer après coup la validité des analyses effectuées au cours de la première et de la seconde étapes. L'affaire fait grand bruit dans les instances internationales telles que l'OCDE, et fait couler beaucoup d'encre dans la presse spécialisée. Nos voisins britanniques ont déjà décidé de s'engager dans l'aventure. C'est l'époque où les jeunes multinationales françaises non seulement ne s'intéressent plus guère au Plan, mais se planifient elles-mêmes en faisant appel à de grands cabinets de conseils américains qui leur inculquent les techniques de comptabilité analytique, d'organisation administrative et de gestion socio-psychologique des ressources humaines. L'informatique progresse (miniaturisation des appareils de comptabilité et augmentation de leur vitesse de calcul) et la firme IBM part à la conquête des marchés occidentaux. Le PPBS rassure les observateurs non-américains, il lève un certain nombre de leurs inquiétudes par rapport à une Amérique qui les fascine autant qu'elle leur fait peur : la société américaine se modernise de manière effrénée mais contrôlée[466].

L'équipe dirigeante de la DP s'interroge alors de plus en plus sérieusement sur l'opportunité d'un engagement de sa part dans un projet globalement similaire au PPBS. Un tel engagement lui permettrait en effet de recouvrer sa centralité en termes de cadrage et « *d'Optimisation des Dépenses Publiques* » (ODP)[467] dans leur ensemble, et de compenser

---

[464] Notons qu'il est jusqu'à aujourd'hui le seul homme politique à avoir accepté d'être simple ministre après avoir été Premier Ministre.

[465] *Planning-Programming-Budgeting System*

[466] C'est ce qui se dégage de nos entretiens avec les importateurs du PPBS en France.

[467] De 1966 à la fin de 1968 où l'on rédige le décret de lancement de la RCB (adopté en Conseil des Ministres le 4 janvier 1968) le nom de code de l'opération était ODP (Optimisation des Dépenses Publiques). Lors de la dernière réunion de rédaction du décret entre J. Saint-Geours et le directeur du Budget, il est apparu que ce dernier était gêné par le fait qu'il y ait le sigle "DP" dans ODP. Les deux directeurs sont tombés d'accord sur le sigle moins marqué "DP" et plus marqué « DB » de RCB (entretiens avec Saint-Geours et Michel Rocard ;

sa perte de centralité dans la planification depuis le départ de Claude Gruson à la tête de l'INSEE. En ce début de l'année 1966, certaines recrues récentes de la Direction de la Prévision se demandent même s'il ne serait pas judicieux de créer en son sein une sorte de petite *Rand Corporation*[468] (sans pour autant savoir précisément ce qu'est la *Rand Corporation*). Mais ces personnes ne forment qu'une minorité jeune et inexpérimentée de surcroît. La vieille garde des comptables nationaux veille. D'une part, le PPBS lui semble révéler davantage l'impossibilité de l'économie américaine à se planifier correctement qu'un progrès pour la rationalité des choix collectifs. D'autre part, les fondements scientifiques du calcul économique façon PPBS (analyse coût-avantage ou ACA) lui paraissent aussi méprisables qu'incertains[469]. Enfin, et cela dépasse la seule population des comptables nationaux, la plupart des cadres de la Direction de la Prévision éprouvent à cette époque de sérieuses craintes quant à l'éventualité d'un PPBS à la française dont ils seraient les concepteurs et les gestionnaires. Ils peuvent admettre, comme le prévoyait Jean Saint-Geours lorsqu'il fait par écrit acte d'allégeance quasi-exclusive aux Finances, de faire à l'occasion oeuvre de régulateurs rationnels entre le Budget et les administrations dépensières sur des projets d'investissement importants mais néanmoins ponctuels. Cependant, de là à systématiser et totaliser cette régulation sur n'importe quelle dépense publique, il y a un pas qu'ils estiment dangereux et/ou donquichottesque de franchir, sans compter que la réussite d'un tel projet aurait des chances de signifier l'arrêt de mort du Commissariat Général du Plan et de la planification française.

Si l'on considère pour un court instant la Direction de la Prévision comme un acteur collectif cohérent, on peut affirmer qu'il fait plus qu'hésiter devant l'opportunité d'imiter le mouvement américain du PPBS.

La DP va tout de même devoir se faire quelque peu violence ; le pas tant redouté va être franchi sous l'impulsion non pas tant de la Direction du Budget que du directeur du Budget lui-même, l'inspecteur des Finances Renaud de la Genière. « *De la Genière et moi on était de la même promo à l'ENA ; on s'entendait vraiment très bien et c'est vraiment rare avec un directeur du Budget ! C'était quelqu'un de très sérieux, un protestant comme Gruson. Lorsqu'il est devenu second gouverneur de la Banque de France* [en 1974] *il est venu me voir pour que je lui explique quelques rudiments techniques de base puisque j'étais directeur général du Crédit Lyonnais* » (entretien avec Jean Saint-Geours). « *Il faut voir qu'en 1966 il y a eu un premier déséquilibre du budget de l'Etat et la Direction du Budget était très inquiète et demandait qu'on l'aide dans son « analyse » des dépenses publiques et dans ses relations avec les ministères dépensiers. On est alors sûr que l'aspect « rapport de*

---

archives). Cette anecdote illustre bien l'importance qu'accordait la direction du Budget à l'opération RCB, ainsi que nous allons le voir ci-après.

468 Archives du ministère des Finances (AMEF) cote 3D1.

469 Effectivement, énumérer les coûts et les avantages d'une décision avant que celle-ci ne soit mise en oeuvre comporte son lot de spéculations potentiellement abusives. Mais, précisément, l'analyse de système - qui constituait avec l'ACA l'autre technique de base du PPBS - devait servir à empêcher cette dérive spéculative inhérente à l'ACA. L'analyse de système permet en effet de cerner le système de flux économiques dans lequel une décision s'insère, c'est-à-dire se caractérise par ses coûts et ses avantages. En réalité, la Comptabilité Nationale française - très affinée comme on l'a vu dans le chapitre précédent - aurait techniquement pu, dès le montage de l'opération RCB, tenir lieu de substitut à l'analyse de système moyennant quelques aménagements. L'histoire en a décidé autrement et il apparaît difficile de comprendre exactement pourquoi. Toujours est-il que sociologiquement, à la Direction de la Prévision, les « Rcbistes » (nous utiliserons désormais ce néologisme pour désigner les techniciens de la RCB) et les comptables nationaux n'ont pas travaillé ensemble et aucune fusion technique n'a eu lieu. Nous nous basons ici sur des entretiens réalisés avec des Rcbistes de la première heure tels qu'Anicet Le Pors, qui avaient un vague souvenir de leurs rapports techniques avec les comptables nationaux (vague souvenir du fait de la ténuité même de ces rapports) ; les comptables nationaux interrogés n'avaient quant à eux aucun souvenir du tout ! De la même façon, les archives de la Direction de la Prévision sur la période RCB ne contiennent aucune indication précise à ce sujet.

force » de ces relations accouchait de choix qui n'étaient pas les meilleurs possibles[470]. *La DB voulait mettre un terme à cela et cela voulait dire trouver une procédure qui réconcilie tout le monde avec la DP comme juge de paix* » (entretien avec Pierre Cortesse[471]). « *La Direction du Budget (la Genière) était très intéressée et a soutenu cet effort* [la RCB]. *L'objectif était d'élaborer des outils pour mieux contenir les dépenses. Il faut dire qu'un certain nombre de gros ministères dépensiers avaient pris de l'avance là-dessus* » (entretien avec Pierre-Yves Cossé[472]).

Sans nier ni l'importance de l'idiosyncrasie de Renaud de la Genière ni celle de la conjoncture dans laquelle il opérait, il convient de souligner que son engagement pro-PPBS ne surgit pas du néant ; il semble s'inscrire dans l'ethos collectif de la direction du Budget depuis le début des années 1950. Pour être tout à fait exact, c'est historiquement le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CCECRSP) qui propose dès 1947 que chaque service administratif s'identifie par un programme, c'est-à-dire une mission, le détail des moyens budgétaires nécessaires pour la remplir, ainsi que des indicateurs de résultats. L'objectif est double : il s'agit d'abord de contrôler l'opportunité des dépenses publiques, puis de veiller à la cohérence de l'action publique. Il peut se résumer sous la formule réversible suivante : pas de pléthore de services pour une seule mission, pas de pléthore de missions pour un seul service. De telles propositions venant de cet organisme discret qu'est le CCECRSP suscitent tout d'abord l'indifférence gouvernementale, jusqu'au jour où la direction du Budget, voulant probablement prendre sa part dans le développement de la Comptabilité Nationale, les trouve fort intéressantes et obtient la promulgation d'un décret les reprenant (décret 53-358 du 22 avril 1953). De là naissent la notion et la réalité actuelle des « chapitres » budgétaires identifiant chaque service public.

Mais la Direction du Budget, comme le CCECRSP, souhaite que cela ne soit pas qu'oeuvre d'apparat et que chaque chapitre soit accompagné d'indicateurs à la fois d'objectifs, et de résultats prévus et effectifs. Bref, ce sont avant l'heure les « budgets de programmes » de la RCB - c'est-à-dire la comptabilité analytique privée appliquée au secteur public. Malgré les quelques circulaires d'application qui suivent le décret, les voeux de la DB ne rencontrent qu'un faible écho dans le reste de l'administration. Cela n'aboutit qu'à un exercice formel de catégorisation en chapitres du budget de l'Etat. Il est par conséquent probable qu'en 1966, Renaud de la Genière[473] ait postulé quelque chose qui ressemble à la séquence stratégique suivante : 1) la Direction de la Prévision a une grande expérience de Comptabilité Nationale, 2) une de ses missions officielles concerne la rentabilité des investissements publics et le rendement des services des administrations[474], 3) elle peut donc prendre en charge la mise en place d'une comptabilité analytique publique, 4) avec le PPBS, les Américains prouvent que c'est faisable, 5) la Direction du Budget doit donc pousser la Direction de la Prévision à concevoir et faire fonctionner un PPBS français.

---

[470] On peut noter au passage que le mythe du « one best way », pourtant inlassablement battu en brèche par les sociologues des organisations depuis les années 1940 (Cf. Herbert Simon), était encore très prégnant dans les années 1960 en France et même aux Etats-Unis.

[471] alors directeur adjoint du cabinet de Michel Debré et futur directeur de la Prévision en 1974.

[472] Alors en poste à l'Inspection générale des Finances, puis chargé de mission à la Direction de la Prévision (68-72), Commissaire au Plan sous le gouvernement de Michel Rocard entre 1988 et 1991

[473] Celui-ci étant décédé, nous n'avons pu l'interroger.

[474] La DP dispose également d'une certaine expérience en la matière, comme en attestent les études qu'elle a effectuées sur le RER parisien et le supersonique Concorde.

e. La décision d'importer le PPBS en France

Renaud de la Genière ne rencontre guère de difficultés à convaincre Jean Saint-Geours. D'une part, il importe de noter que le directeur de la Prévision ne peut pas raisonnablement refuser l'offre qui lui est faite. Non seulement, le directeur du Budget le prend au mot à propos des missions imparties officiellement à la DP, mais il lui propose aussi de banaliser son expertise au sein du ministère des Finances. Pour une organisation encore très jeune et dont l'ancêtre, le SEEF, a été tantôt ignoré tantôt ouvertement contesté par son ministère, une telle offre doit être considérée avec soin d'autant qu'il existe à la clef un train probablement important de recrutements. Remarquons enfin qu'étant donné l'ampleur et l'aura de la réforme PPBS aux Etats-Unis, Jean Saint-Geours a tout lieu d'envisager l'offre de la DB comme une aubaine pour marquer en lettres d'or son passage dans le siècle. D'autre part, à l'instar de son camarade de corps du Budget, le directeur de la Prévision pense « *que les rapports entre le Budget et les services dépensiers sont d'une stupidité exemplaire. En tant que représentant du Trésor j'ai assisté à des scènes incroyables en plein Conseil des Ministres. J'ai vu* [un ministre des Finances] *demander à je ne sais plus quel ministre combien lui coûtait son chauffeur et comme le ministre n'avait pas la réponse il lui disait sur un ton méprisant « quand vous saurez vous reviendrez discuter votre enveloppe avec mes services »* » (entretien). Au surplus, contrairement à la majorité de ses troupes, Jean Saint-Geours ne pense pas ou ne veut pas penser que l'instauration d'un PPBS français rendrait inutile le dispositif de planification en vigueur[475]. Après tout, Pierre Massé et Jacques Delors ont-ils jamais cessé de mettre l'accent sur ces points aveugles de la Comptabilité Nationale que sont le secteur public et les investissements collectifs ? La planification a désespérément besoin d'une comptabilité analytique publique qui complète la Comptabilité Nationale classique (tournée vers le secteur productif privé). N'étant pas économiste, Jean Saint-Geours ne voit pas pourquoi le 'Système élargi de Comptabilité Nationale' que la DP et l'INSEE sont en train d'échafauder de concert sous impulsion européenne ne pourrait pas être assez fin pour permettre la mise en oeuvre d'études micro-économiques des services et des investissement publics.

Rapidement et dûment informé du projet commun de la Direction de la Prévision et de la Direction du Budget, le ministre des Finances Michel Debré exprime d'emblée son enthousiasme à son endroit ; il s'en va derechef tenter de défendre sa cause à l'Elysée et à Matignon (entretien avec Pierre Cortesse). Georges Pompidou et son cabinet se montrent pour le moins circonspects ; ils craignent à juste titre qu'un PPBS français ne vienne réduire leur latitude d'arbitrage interministériel, à l'image du Commissariat Général du Plan du temps, encore vif dans les mémoires, de Pierre Massé, sans compter que cette fois-ci le réducteur de latitude dépend administrativement du ministère des Finances. Mais Matignon doit s'incliner devant l'avis de la Présidence de la République auquel le projet RCB a été habilement présenté comme gage de paix et de raison pour les relations entre le Budget et le Plan. Sitôt l'approbation du sommet acquise, les directeurs du Budget et de la Prévision mettent sur pied une première mission de repérage aux Etats-Unis prévue pour septembre 1966.

Au vu du rapport de mission rédigé par l'inspecteur des Finances Lequeret, la mission n'a guère de caractère 'technique' ou de 'transfert de technologie' à proprement parler. Ainsi que nous l'avons signalé plus haut, les techniques d'analyse économique du PPBS semblent à l'époque bien maîtrisées par certains ministères et entreprises publiques dès le début des

[475] Jean Saint-Geours, bien qu'ayant effectué l'essentiel de son début de carrière à la Direction du Trésor, n'est entré au SEEF - pour en devenir le chef - qu'en 1962. Il n'a donc pas été marqué par la dimension épique de la synergie auto-amplificatrice entre le SEEF et le CGP. Il n'est pas très attaché à la tradition fondatrice de l'organisation SEEF.

années 1960 : « *Vers 1963, j'ai travaillé au plan de relance du programme autoroutier qui avait été mis en berne par le ministre Pinay. Et ce plan de relance a été avalisé très facilement. On montrait nos taux de rentabilité économique et on nous disait : « bon d'accord ». C'est presque incroyable aujourd'hui mais cela marchait vraiment comme cela. Peut-être nous faisait-on confiance de manière un peu excessive.* » (entretien avec Claude Bozon[476]). La mission de septembre 1966 a en réalité des visées socio-institutionnelles. Il s'agit tout d'abord de constituer un petit milieu de hauts fonctionnaires férus d'études micro-économiques des décisions publiques et pouvant incarner l'établissement d'un pont de rationalité entre ministères dépensiers et ministère des Finances. Quoi de mieux qu'un voyage au pays de la modernité pour souder le groupe ? On trouve dans la douzaine de participants à la mission des inspecteurs des Finances de la direction du Budget tel Philippe Huet, des ingénieurs des Mines tel Hubert Lévy-Lambert de la DP, des ingénieurs des Ponts et Chaussées tel Pierre Suard du SAEI (futur pdg. de Cit-Alcatel), ou des ingénieurs de l'Armement du centre de prospective et d'évaluation du ministère de la Défense nationale. Aucun chargé de mission du Commissariat Général du Plan n'est du voyage. La mission de septembre 1966 expérimente et favorise donc un nouveau type de relations interministérielles en offrant un voyage d'étude à divers représentants ministériels.

L'examen des archives de la DB sur cette période montre que le séjour américain commence par une visite de la *Rand Corporation* à Santa Monica, pour se terminer à New York, d'abord au *Port Authority of New York and New Jersey*, puis par une rencontre avec le cabinet Mac Kinsey qui vient de réorganiser le système comptable de l'Etat de New York. Plusieurs journées sont prévues entre-temps à Washington pour rencontrer les responsables du *General Accounting Office* du Congrès, du *Bureau of Budget* et du *DHEW* de l'administration fédérale.

Les missionnaires reviennent dans l'ensemble sous le charme américain. Les responsables de la *Rand* et du *DHEW* ont convaincu les représentants de la Direction du Budget que le PPBS pouvait s'appliquer à n'importe quel secteur de l'action publique. Il ne s'agit pas uniquement d'une arme de dissuasion dont user pour contrer la gabegie de quelques grands projets pharaoniques. Des *case studies* à usage pédagogique leur sont fournies ou promises. Un chargé de mission de l'Ambassade de France à Washington, rémunéré par la Direction des relations économiques extérieures (DREE) du ministère des Finances, se voit rapidement confier une mission de veille technologique à l'endroit du PPBS. Plus généralement, à la grande surprise des membres de la mission, le PPBS, en même temps qu'il leur ouvre des horizons, humanise aussi leur projet de rationalisation. Il devient question de réformer en profondeur les modes de décision publique. Ils découvrent en effet que le PPBS n'est pas seulement une affaire de calcul économique mais aussi de modernisation de la gestion des services publics, d'imagination administrative, de gestion de projet, de concertation avec les agents concernés, etc. Bref, l' « Optimisation des Dépenses Publiques » peut être du concentré de planification à la française à échelle déconcentrée, c'est-à-dire un projet grisant pour ceux qui en seront les promoteurs. La décision est prise en début d'année 1967 de regrouper progressivement plusieurs divisions de la Direction de la Prévision (divisions de la « rentabilité des investissements[477] », des « actions économiques publiques »[478], et des « structures de production »[479]) pour former la « sous-direction des

---

[476] X-Ponts, diplômé de l'IEP de Paris (1957), chargé de mission puis chef (1968) du Service des affaires économiques et internationales (SAEI) du ministère de l'Equipement.

[477] Thèmes d'études : équipements publics (Henri Guillaume, futur commissaire au Plan, travaille sur les programmes d'équipement des centres urbains), Armées, Télécom, Santé, Affaires Sociales et éducation.

[478] Thèmes d'études : énergie, agriculture, logement, transports.

[479] Cette dernière division, où travaille Anicet Le Pors, est la moins axée « micro-économie » de toute la sous-direction. Plus spécialement chargée de l'étude des grands programmes industriels publics (sidérurgie, informatique, mines, etc.), c'est elle qui utilisera le plus l'analyse de système.

études micro-économiques ». Il s'agit alors de développer cette dernière en y recrutant non seulement « *des économistes et des mathématiciens* » mais aussi « *à terme, des sociologues et des juristes*[480] » (cette sous-direction emploie en 1968 à peu près vingt-cinq personnes). La RCB ou plutôt l'ODP dispose maintenant au sein de la Direction de la Prévision de son propre espace socio-administratif.
L'indépendance organisationnelle et technologique entre RCB et Comptabilité Nationale à l'intérieur de la DP est ainsi sanctionnée au cours de l'année 1967. Cela posera à terme un problème à la Direction du Budget, pour laquelle la refonte de la nomenclature budgétaire dans le sens de la mise en place d'une comptabilité analytique publique est primordiale. La création d'une sous-direction « RCB » à la DP (SDRCB) signifie également le début de la fin du processus d'importation technologique transatlantique. La SDRCB dispose désormais d'assez de moyens en légitimité et en efficacité pour se mettre au travail sans attendre de tirer d'autres leçons de l'expérience américaine. Pour reprendre une image classique de l'analyse des politiques publiques, un marteau a été donné à la SDRCB et celle-ci cherche maintenant des clous à enfoncer sans chercher à élaborer des stratégies technologiques d'usage de l'outil qu'elle a en main. Jean Saint-Geours tente bien de canaliser l'ardeur technicienne de la SDRCB et de son chef Hubert Lévy-Lambert, mais cette canalisation ne peut agir que sur un plan institutionnel (dispositif interministériel) et politique (officialisation du dispositif, choix des objets d'études RCB, etc.). D'un point de vue strictement technique, la SDRCB est, à la veille du décret de 4 janvier 1968 qui institue la RCB, définitivement fermée aux évolutions technologiques américaines, telles les *social indicators* ou l'évaluation *ex post* des programmes publics, qui commencent à tarauder sérieusement le PPBS.

3. Conception et mise en oeuvre de la RCB

a. La RCB : un moyen pour le ministère des Finances de combler ses retards

Les décisions de mettre en oeuvre le projet du RER et celui du Concorde sont caractéristiques de cet Etat français dans lequel le ministère des Finances ne dispose plus de la maîtrise méthodologique et politique sur la décision publique. L'alliance entre direction du Budget et direction de la Prévision pour le lancement de l'opération RCB, avec les encouragements de Michel Debré, correspond clairement à une double stratégie d'adaptation au contexte et de reconquête de *leadership*. Ainsi, la RCB peut être considérée comme une résurgence du mythe de l'organisation rationnelle scientifiquement et politiquement légitime d'une gouvernementalité intersectorielle centrale (ORGIC), mythe fondé en première instance - à la fin de la dernière guerre mondiale - sur l'idée de planification concertée de l'économie. Toutefois, par rapport à la planification, la RCB ne prend pas la nation française comme horizon d'action, mais seulement l'administration française. C'est là un point capital. Par exemple, un document explicatif du ministère des Finances en 1969 précise que *« l'opération RCB tend à réaliser la remise en cause systématique des procédures d'évaluation et des choix des objectifs de l'action administrative. Cette révision fondamentale est nécessaire. Si elle n'est pas accomplie, dans l'ordre et en temps utile, elle devra s'opérer sous la contrainte des événements et des administrés, dans le désordre de révoltes incontrôlées, lorsque l'inadéquation des méthodes et des moyens sera devenue*

---

480 Cela ne sera jamais le cas pour ce qui est des sociologues, notamment à cause de l'intégrisme mathématicien d'Hubert Lévy-Lambert, l'ingénieur des Mines chef de cette sous-direction. Si par « juriste » on peut entendre « énarque », la sous-direction en comprenait très peu également en raison et du corporatisme exacerbé d'H. Lévy-Lambert (entretien avec A. Le Pors).

intolérable »[481]. Cet extrait montre bien que le ministère des Finances se définit comme l'administration qui permettra à l'Etat tout entier de devancer la critique qui l'assaille (en l'occurrence, la révolte des administrés par référence à mai 68). Jusqu'à la fin des années 1950, le Plan et le SEEF représentaient un Etat qui avait de toute façon raison. A la fin des années 1960, l'Etat doit d'abord se raisonner avant de faire entendre raison. Paradoxalement, la RCB représente à la fois une reformulation de la raison d'Etat[482] et une acceptation de l'importance du poids politique des raisons économiques et politiques libérales anti-Etat ou a-Etat avec lesquelles l'Etat doit désormais accepter de composer.

Il faut aussi noter qu'il existe un mode de formulation de la raison d'Etat qui a cours encore aujourd'hui : on peut le qualifier de « chauvinisme » camouflé d'Etat. En effet, si l'on jette un regard superficiel sur l'histoire de l'Etat français après-guerre, on conclut que la planification et la RCB sont issues d'un même mouvement d'importation de macro-technologies politiques américaines. Pour ce qui est de la planification, on a en tête le schéma suivant : 1) le *New Deal* de Roosevelt théorisé par Keynes 2) prend racine sur le sol français grâce en particulier à ce maître de l'import-export transatlantique qu'est Jean Monnet, qui prend en charge la planification[483] 3) et crée (à l'image de la fonction publicitaire) un besoin d'importation technologique via notamment les « missions de productivité »[484]. En ce qui concerne la RCB, on fait d'emblée le rapprochement : RCB = traduction française du PPBS. Sans être invalide, ce dernier schéma est réducteur. Certes, la référence au PPBS américain existe, mais s'agit-il d'un habillage légitimant et bon marché ou d'une réelle tentative de mimétisme fidèle vis-à-vis du modèle américain ? Nous penchons pour la première hypothèse car, si le PPBS a indéniablement fait déclic, force est de constater, dans une optique certes plutôt matérialiste, que les moyens financiers et humains exigés par une éventuelle importation « clés en main » du PPBS en France ont été relativement faibles. Relativement à quoi ? A un autre grand projet d'importation dans lequel le ministère des Finances, et son ministre Michel Debré, étaient impliqués au premier chef, simultanément au projet RCB. Il s'agit de la création de la FNEGE, la Fondation Nationale pour l'Enseignement de la Gestion des Entreprises.

La FNEGE, un véritable transfert de technologie comparé à la Rationalisation des Choix Budgétaires

(histoire basée sur des entretiens avec des personnes ayant vécu de près le projet FNEGE)

Comme pour la RCB, le maître d'ouvrage gouvernemental du projet FNEGE est Michel Debré. Dès sa prise de fonction à la tête du ministère des Finances en 1966, il projette de créer une Ecole Nationale de Gestion en prenant modèle sur ce qu'il avait supervisé vingt plus tôt avec l'ENA. Mais cette fois-ci, en raison d'exigences tant logiques que politiques, son entreprise doit se mener en partenariat avec le patronat. Il cherche et trouve finalement attention et appui auprès de Paul Huvelin, alors président du CNPF. Celui-ci dissuade Debré de créer une école de gestion rentrant *de facto* en concurrence avec les écoles déjà existantes

---

[481] Cité dans Arditti (Sylvie), *Réflexions critiques sur le PPBS*, Note de travail, ministère de l'Equipement/SAEI, août 1970, 11 p.

[482] Comme l'évoque le titre de cet ouvrage d'Hubert Lévy-Lambert : *La RCB : pour une nouvelle raison d'Etat*, 1971.

[483] D'après nos lectures, l'hypothèse selon laquelle le couple CGP-SEEF serait une copie du *Council of economic advisers* près la Présidence américaine et créé en 1946 est envisageable mais elle n'a jamais été explorée en tant que telle ; peut-être parce que le mythe attribuant la planification française au seul « génie français » (Jean Monnet étant l'incarnation principale de ce génie) n'a jamais été véritablement démytifié en France (sauf par l'article de Luc Boltanski, « América, América... », op. cit. mais son propos n'aborde que tangentiellement l'objet planification).

[484] Les missions de productivité étaient des voyages d'étude aux USA d'une dizaine de jours organisés par le Commissariat à la productivité et effectués par des grands patrons, des grands syndicalistes (hormis la CGT), des hauts fonctionnaires.

(HEC au premier chef). Mieux vaut renforcer et moderniser le dispositif d'enseignement que forment ces dernières. Cette cause étant entendue, la conception détaillée et la mise en oeuvre du projet sont confiées à Pierre Tabatoni. Celui-ci, plus qu'un professeur de gestion à la faculté de droit et de science économique de Paris, est un entrepreneur pédagogique hors pair. En 1962, il est à l'origine de l'établissement à Aix-en-Provence du premier Institut d'Administration des Entreprises (IAE). A travers le projet FNEGE, il pense pouvoir faire profiter la France de la nouvelle vague managériale américaine. Les missions de productivité du Plan des années 1950 correspondaient à un premier transfert de technologie axé sur la systématisation rationnelle de la production autour de la machine ; le cadre paradigmatique est alors celui de l'ingénieur. A l'époque, les Etats-Unis sortaient déjà de ce cadre - ou plutôt le complétaient - en mettant en application un certain nombre de travaux de socio-psychologie dans le monde de l'entreprise. On peut citer l'exemple des expériences conduites à partir des années 1930 par Mayo et son équipe de Harvard dans une usine de la General Electric de la ville d'Hawthorne. C'est ce mouvement de prise en compte de la subjectivité et de la socialité de l'homme au travail, mouvement déjà puissant aux Etats-Unis dès la fin de la guerre, que Pierre Tabatoni veut introduire au-delà d'un certain seuil critique en France, et ce au milieu des années 1960. L'entreprise française doit entrer dans l'ère du « management ». Mais comment procéder ? L'idée de Tabatoni est de reprendre celle des missions de productivité[485] mais de façon plus large et systématique. Il s'agit de proposer aux meilleurs étudiants des écoles de commerces françaises (HEC, Sup de Co, etc.) de s'inscrire, tous frais payés, dans un *Master* ou un *Philosophy Doctorate of Business Administration* aux Etats-Unis, avec en contrepartie le devoir de revenir enseigner la gestion en France pendant au moins 6 ans dans des établissements d'enseignement à la gestion agréés par la FNEGE. A cet effet, la FNEGE est reconnue « établissement d'utilité publique » le 15 mai 1968. Le CNPF ainsi que l'Association française des chambres de commerce financent la FNEGE à hauteur de 50% de son budget annuel, le reste provenant du ministère des Finances *via* le ministère de l'Industrie. Au total la FNEGE fonctionne annuellement avec 20 millions de francs.

A peu près 100 étudiants par année doivent émigrer aux Etats-Unis[486]. La discrète mais cruciale présence de Michel Debré en filigrane de ce projet nous est révélée par l'éviction de Pierre Tabatoni du poste de commande de la FNEGE au moment de son lancement. Les statuts et la politique de la FNEGE sont arrêtés en mai 1968, tout est prêt pour son fonctionnement, hormis l'essentiel, c'est-à-dire les subventions du ministère des Finances. Les événements de mai perturbent l'administration, mais Pierre Tabatoni n'en a cure ; il s'impatiente. Il obtient de la *Ford Fundation* l'octroi d'une dotation exceptionnelle de lancement, dans l'attente de l'argent du ministère des Finances. La chose provoque immédiatement le courroux de Michel Debré ; il ne faut pas pousser la dépendance vis-à-vis de l'Amérique trop loin ; Tabatoni est limogé de la présidence du conseil d'administration de la FNEGE[487]. Les fonds tant attendus du Budget parviennent néanmoins à cette dernière peu de temps après cet incident pseudo-diplomatique.

---

485 Notons que Pierre Tabatoni a été membre de la commission de la productivité du Vème Plan.

486 Ce trafic transatlantique décroîtra rapidement après 1974, lorsque les premières personnes revenues pourront créer des programmes doctoraux en sciences de gestion sur le sol français. Viendront ensuite les procédures d'agrégation, etc. Après 1974, on peut réellement parler d'une autonomisation du champ français de l'enseignement et de la recherche en gestion vis-à-vis des Etats-Unis.

487 Tabatoni oublie rapidement sa mésaventure en proposant avec succès à Edgar Faure, ministre de l'Education de l'époque, la création de la faculté de Dauphine, conçue sur le modèle des "*graduate schools of business administration and management*" américaines.

Ce court développement sur la naissance de la FNEGE nous servira aussi plus loin car, comme on le verra alors, c'est en partie par l'intermédiaire de « fnegeois »[488], frais émoulus des universités américaines, que le management pénètre au sein de l'Etat central français pour donner naissance à ce que l'on appelle aujourd'hui couramment le « management public ». Par ailleurs, la FNEGE désigne à ses débuts un milieu socio-professionnel dont quelques membres vont jouer un rôle important dans la publicisation du thème de l'évaluation des politiques publiques[489]. Mais, pour le moment, observons seulement que l'opération FNEGE est concomitante de l'opération RCB. Elles ont toutes deux bénéficié de l'appui matériel et politique décisif de Michel Debré. A ce titre, la FNEGE permet une analyse en creux du mouvement RCB à son origine. Déjà, le fait que ces deux opérations soient clairement indépendantes l'une de l'autre, alors qu'elles auraient pu ne pas l'être au regard de la position de Michel Debré, montre qu'il existe un écart socio-structurel entre elles. Mais cet écart n'est pas seulement structurel, il est aussi historique. On peut ainsi parler de « construction sociale d'un retard » de l'Etat central français par rapport au monde de l'entreprise privée. Par l'entremise du BSEF, puis du SEEF, le ministère des Finances faisait tenir à l'Etat français un rôle phare, montrant le chemin des lendemains qui chantent à la société civile organisée (le monde politique et le monde de l'entreprise). Mais le courant s'inverse. La stabilisation gouvernementale qui s'opère avec l'avènement de la Vème République transforme l'Etat et ses instruments en enjeux politiques majeurs. Le tout que formaient le Plan, le SEEF et l'INSEE commence à se désagréger. La superstructure étatique perd sa préséance planificatrice vis-à-vis de l'infrastructure économique en plein développement. L'accroissement du poids économique du secteur privé permet à celui-ci de prendre l'Etat par le bas, c'est-à-dire par ses administrations sectorielles (Equipement, Industrie, Défense, Santé, etc.). L'Etat central se retrouve « à la traîne » de l'Etat déconcentré, lui-même tiré par le monde économique libéral[490].

Le calcul de rentabilité économique et financière, la modernisation de la gestion des services - diffusés à partir de la moitié des années 1950 dans les grandes entreprises privées - deviennent seulement une dizaine d'années plus tard les fondements de la stratégie politico-administrative de la direction de la Prévision et de celle du Budget, stratégie institutionnalisée sous le nom de « Rationalisation des Choix Budgétaires ». Celle-ci doit donc être envisagée à la fois comme une tentative de reconquête du pouvoir administratif par les Finances, et comme révélatrice d'une sorte de complexe d'infériorité technologique des

---

488 Comme pour le terme Rcbiste, nous utiliserons désormais le terme de « fnegeois » pour désigner les Français ayant fait une partie de leurs études aux Etats-Unis dans le cadre du projet FNEGE.

489 Nous pensons notamment à Patrick Gibert (rédacteur en chef de la revue *Politique et Management Public*) et à Jean-Pierre Nioche.

490 Le ministère de l'Equipement, issu de la fusion début 1966 des ministères de la construction, des Travaux Publics et des transports, est le type même de ces administrations sectorielles qui sont happées par de véritables marchés politiques et économiques à cheval sur la frontière public-privé - qui, pour le coup, devient floue -, entraînant la mise en place d'une nouvelle donne dans la gestion globale des ressources budgétaires de l'Etat au niveau du ministère des Finances. Ainsi, dès leur création en 1966 sur la base des anciens Services ordinaires des Ponts et Chaussées, le Directions Départementales de l'Equipement s'intègrent clairement dans une sorte de commerce triangulaire où les politiques d'urbanisation participent de façon primordiale à la canalisation et à la gestion des flux de main-d'oeuvre française (exode rural) et étrangère (immigration) exigés par le développement de l'économie privée en site urbain. Les administrations sectorielles instruisent techniquement les dossiers de demande d'allocations budgétaires avec l'appui politique des élus locaux et/ou nationaux (Cf. le modèle de la « régulation croisée »). A partir de la décennie 1960, le système décisionnel global d'investissement est plus ascendant que descendant. De surcroît, cette libéralisation économique de l'Etat dans son ensemble s'accompagne de luttes entre entités administratives au sein des ministères et entre ministères, si bien que l'on peut également parler de libéralisation politique de l'Etat en interne. Ainsi que le note Jean-Claude Thoenig (*L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 1987), au tournant des années 1960, au ministère de l'Equipement, l'investissement humain et budgétaire de ce ministère dans le renforcement de l'expertise rationelle en son sein correspond à un processus de recentralisation administrative.

Finances par rapport à certaines grandes administrations sectorielles. Cette seconde nature originelle de la RCB induit chez une partie de ses promoteurs des Finances une surenchère technicienne anti-pragmatique (incarnée par la SDRCB[491]) qui va entrer peu à peu en contradiction avec un discours de promotion lénifiant et intelligemment placé sous le signe de la conciliation entre administrations raisonnables.

b. Le montage à grand frais d'une pseudo-corporation pluri-ministérielle rcbiste

Pendant que la SDRCB de la DP aiguise son expertise micro-économique sur l'action des grands ministères et entreprises publiques afin de se mettre au niveau des meilleurs, mais sans chercher à savoir dans quel jeu politico-administratif elle s'immisce, les responsables de la DP et de la DB définissent en concertation avec le cabinet de Michel Debré une stratégie de lancement de la RCB dans toute l'administration française. L'enjeu est de faire en sorte que les techniques de formalisation économico-budgétaire de la RCB deviennent un langage commun au sein de l'Etat. Grâce à une seconde mission effectuée aux Etats-Unis en octobre 1967 sous la responsabilité de Philippe Huet de la Direction du Budget, les grandes lignes de cette stratégie vont être arrêtées. Outre-Atlantique, la situation du PPBS est loin d'être radieuse. Le secrétaire d'Etat à la Défense Robert Mc Namara, le père politique du PPBS, est sur le départ (pour la présidence de la banque Mondiale). Ceci souligne, aux yeux des observateurs français en mission, l'importance de la volonté politique dans une affaire comme la leur. Au Congrès, le nombre des détracteurs du PPBS commence à grossir de manière préoccupante pour l'avenir même de la procédure. Les responsables du PPBS au *Bureau of Budget* (BoB) commencent également à regretter d'avoir profité de la couverture gouvernementale qu'offrait Mc Namara pour être extrêmement directifs quant à la mise en pratique du PPBS dans les ministères fédéraux américains. Les administrations ont en général fait le dos rond aux invectives du BoB.
Dans son rapport de mission, Philippe Huet (proche de Jean Ripert, membre éminent du Club Jean-Moulin) confirme donc un certain nombre d'intuitions de Renaud de la Genière et surtout de Jean Saint-Geours (membre lui-aussi du Club Jean-Moulin). Non seulement le couple DB-DP a un retard technologique par rapport à certaines administrations mais, en outre, en termes de pouvoir réel, il est moins dominant qu'il ne le pense ; il doit donc, d'une part, négocier et non pas imposer l'instauration d'un nouveau mode de relation avec les administrations dépensières et, d'autre part, trouver un maximum d'appuis gouvernementaux pour institutionnaliser largement et durablement la RCB au sein de l'administration.
Avant d'examiner comment ce principe politique de lancement de la RCB est concrètement décliné, et quelle « *path dependency* »[492] il engendre dans la suite vitale du mouvement RCB, il nous semble important de préciser que le couple DB-DP s'y est tenu tout au long de la formation opérationnelle du système pluri-ministériel RCB, c'est-à-dire du début de l'année 1968 à la fin de l'année 1970. Une des principales raisons de ce long respect de la parole donnée, au cours d'une période pour le moins tumultueuse sur un plan gouvernemental, réside encore dans l'actualité du PPBS aux Etats-Unis que le duo institutionnel des Finances suit de près. Par exemple, en janvier 1968, la DP et la DB reçoivent une longue note du correspondant des Finances à l'Ambassade de France à

---

[491] ...qui recrute des jeunes gens sortant "*des grandes écoles scientifiques, ENSAE, CEPE, ISUP, soit* [titulaires d'un] *DES sciences économiques,* [soit issus] *d'HEC, de Science Po., mais avec formation mathématique*". Nous tirons cette citation de la maquette des 'petites annonces d'emploi' passées à partir de 1968 dans les grands quotidiens nationaux, maquette que nous avons trouvée dans les archives de la Direction de la Prévision (carton d'archives 3D78).

[492] « *dépendance* [institutionnelle par rapport] *au chemin parcouru* ». Nous empruntons cette traduction de « *path dependancy* » à Hall (P.), Taylor (R.), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n°3-4, juin-août 1997, pp. 469-496.

Washington intitulée « *Ecart technologique entre les Etats-Unis et l'Europe en matière de gestion publique* »[493] . Cette note fait état du fait que, indépendamment de l'enlisement du système PPBS, les administrations publiques américaines sont, contrairement à leurs homologues du Vieux Continent, dotées d'outils efficaces de management des services, de recherche de rentabilité et d'analyse quantitative d'impact. En annexe de la note, sont fournies quarante pages de bibliographie sur la « *program analysis* » et l' « *output measurement system* ». Autre exemple, une mission RCB aux Etats-Unis du 17 au 27 avril 1969[494], conduite par Jean Serisé qui a remplacé Jean Saint-Geours en janvier 1968, note que le nouveau Président des Etats-Unis Richard Nixon (élu en novembre 1968) a décidé de démanteler le PPBS dans un proche futur. Ceci démontre aux Français la fragilité d'un système tirant l'essentiel de sa force des prérogatives juridiquement conférées au *Bureau of Budget* (entre autres). Pour autant, la mésaventure du PPBS ne désespère pas les hauts fonctionnaires français qui souhaitent s'en inspirer pour lancer la RCB. Ils pensent pouvoir parvenir à leurs fins en se démarquant du juridisme et de l'autoritarisme du PPBS[495].

Revenons maintenant à la fin de l'année 1967, en France. Le couple DP-DB souhaite faire de la RCB un mouvement de réforme dans lequel tous les ministères s'engagent positivement et sans crainte. Il demande à Michel Debré de convaincre les membres de son gouvernement de bien vouloir mobiliser leur administration. C'est un succès. Le décret du 4 janvier 1968, qui stipule la nécessité d'introduire dans l'ensemble de l'administration française « *un certain nombre de techniques nouvelles de gestion, à base de calcul économique*[496]*, dénommées : techniques de Rationalisation des Choix Budgétaires* », est signé par tous les ministres d'Etat.

On assiste à un véritable engouement pan-administratif pour la Rationalisation des Choix Budgétaires. C'est l'état de grâce. Pour la première fois (et la dernière au jour d'aujourd'hui), la Direction du Budget tente d'offrir aux directions centrales ministérielles un visage sympathique et ouvert à la discussion. Plutôt que de demander aux ministères dépensiers de produire des études RCB sur telle ou telle de leurs actions ou tel ou tel de leurs services sous le magistère technique pesant de la SDRCB de la Direction de la Prévision, la Direction du Budget gante de velours sa main de fer. La SDRCB est présentée par la DB comme étant tout autre chose que son bras armé. Le groupe 'Rcbiste' de la DP « *participe à des études entreprises dans les différents ministères et suit leurs travaux en matière d'analyse des programmes, de procédure budgétaires et de contrôle de gestion, afin d'en faciliter l'harmonisation et l'insertion administrative*[497] ». Mais le style velouté du lancement de la RCB est mis principalement en évidence à travers les largesses budgétaires que la DB lui accorde ostensiblement.

Primo, il est demandé aux ministères dépensiers de prendre leur temps avant de se lancer dans les études de rationalisation. Ceux-ci doivent en premier lieu inventorier leurs capacités d'expertise et proposer à la Direction du Budget un projet de développement de ces capacités dans le sens de la maîtrise des techniques RCB. Théoriquement la SDCDP doit assister les ministères dans cette tâche ainsi que la DB pour prendre les décisions de

---

[493] carton AMEF 3D1.

[494] le 28 le Président De Gaulle quitte définitivement le pouvoir.

[495] Nous savons par ailleurs, grâce à nos entretiens, que le bien moindre poids du pouvoir législatif français comparé au Congrès américain dans la décision budgétaire n'était pas sans leur mettre du baume au coeur.

[496] On remarquera que l'analyse de système n'est pas citée.

[497] En fait, la SDRCB de la DP n'a de compétences que techniques. L'harmonisation des travaux par la SDRCB ne peut donc être que technique ; quant à l'insertion administrative, il ne faut pas entendre par là 'aide à la socialisation des techniques RCB dans l'administration' (point sur lequel la SDRCB ne peut objectivement rien faire) mais plutôt 'surveillance du sérieux de travaux ministériels en vue de leur prise en compte par la DB dans le cadre de la discussion budgétaire' (la DB ne veut pas être dupée par les formes en apparence sérieuses des études effectuées).

financement de ces projets de développement. Pratiquement, la DB joue la carte de la bienveillance et de la générosité. Si l'on fait les comptes du recrutement d'agents contractuels pour les besoins du mouvement RCB (voir chapitre 37-93 de la loi de Finances de 1969 et 1970) environ 400 personnes sont recrutées par l'ensemble de l'administration pour donner corps au système de rationalisation[498], ce qui représenterait en francs actuels une somme plutôt considérable d'à peu près 100 millions de francs chaque année[499]. Il est clair qu'avec de tels arguments il serait étonnant que la Direction du Budget ne parvienne pas à mobiliser les administrations. Voilà pour l'infrastructure humaine.

Secundo, la formation. Afin d'assurer la cohérence intellectuelle et méthodologique du mouvement socio-administratif qui émerge concrètement grâce à la générosité de la Direction du Budget, cette dernière charge le centre de formation professionnelle et de perfectionnement de la Direction du personnel et des services du ministère des Finances d'organiser, en concertation avec la division « méthodes et diffusion » de la sous-direction « B » de la DP, des stages de formation à l'intention du peuple rcbiste en gestation. La Direction de la Prévision joue un rôle secondaire sur cet aspect formation à la RCB. Certes, la SDRCB a de toute évidence en son sein des gens aptes à enseigner les techniques RCB à des novices, et pourrait donc jouer un rôle moteur. Cependant, la DB lui a déjà imparti un rôle d'assistant technique pour gérer le flux des études RCB que le mouvement finira bien par produire sitôt le dispositif pluri-ministériel mis en place. Pour le moment, la DB préfère investir dans la diffusion pédagogique d'un esprit RCB minimal ,c'est-à-dire fondé en premier lieu sur l'installation de la comptabilité analytique (permettant l'analyse comptable de l'action de l'Etat en tant que producteur de services), et en second lieu seulement sur le calcul économique.

La stratégie est celle de la diffusion en cascade : sous la forme de conférences de trois jours, on dispense en premier lieu des informations générales sur la RCB auprès de directeurs d'administrations centrales et autres « hauts fonctionnaires assimilés »[500], lesquels envoient ensuite leurs collaborateurs dans des stages de sensibilisation RCB et les « analystes » de leur administration dans des formations portant sur les techniques de la RCB. En l'espace de deux ans, environ 1000 agents de l'Etat central participent à ces stages. Bien entendu, en quelques occasions, quelques 'rabat-joie', tel le libéral Bernard Cazes, viennent refroidir la chaleureuse et parfois mystique ambiance de fête réformatrice qui règne lors des stages. En termes purement pratiques, la plupart des études de cas utilisées en appui des formations dispensées sont américaines, et parfois non traduites en français, ce qui rebute certains participants. Il arrive aussi à certains formateurs mobilisés, notamment ceux travaillant à la SDRCB de la DP, de se perdre dans des détails techniques qui laissent les stagiaires pantois. Toutefois, en général, au vu des fiches d'évaluation 'à chaud' remplies par les participants à l'issue des stages, la Direction du Budget a tout lieu d'être satisfaite de la vague de formation RCB qu'elle orchestre. Une grosse armée de rationalisateurs économico-budgétaires convaincus se crée en bon ordre.

---

[498] La SDRCB n'est pas en reste de cette ouverture de vanne de la part de la Direction du Budget. Une quinzaine de contractuels y sont recrutés entre 1968 et 1972, année où, d'après nos calculs à partir des organigrammes du bottin administratif, l'effectif de la SDRCB culmine à 50.

[499] Malgré l'enlisement du mouvement RCB, le budget de 1978 indique que plus de 200 agents contractuels sont encore employés par les ministères à des postes RCB.

[500] Exemple de stage destiné à des hauts fonctionnaires, celui organisé à Pont-à-Mousson (Lorraine) en octobre 1968. Henri Guillaume présente l'étude micro-économique du projet de RER parisien effectuée du temps où la RCB n'existait pas encore. Xavier Greffe, en partance pour la Californie, fait part de ses premières analyses sur le PPBS américain. Assistent au stage : Gérard Belorgey (dir. Cab du sec. d'Etat aux Finances), Jean-Pierre Fourcade (Directeur du Trésor), Jean-Baptiste de Foucault (en stage ENA à la DTrésor), Jean-Yves Haberer (directeur adjoint du Budget), Christian Join-Lambert (au district général de la région parisienne), Jérome Monod (DATAR), Jean Ripert, etc. (source AMEF 3D78).

On peut envisager le plan RCB de la Direction du Budget comme un moteur à trois temps dont le cycle idéal est le suivant :
Premier temps : Formation d'un corps d'analystes économico-budgétaires déployé dans toute l'administration centrale française.
Deuxième temps : L'usage des techniques apprises en formation produit des informations (identification d'objectifs, de moyens, diagnostic de la situation-cible, taux de rentabilité économique, etc.) qui sont agrégées à chaque niveau administratif sous la forme de budgets (jugés positivement ou négativement).
Troisième temps : On n'accède pas à toutes les demandes budgétaires positivement appréciées, de même que l'on ne va pas supprimer toutes celles qui n'ont guère de valeur après analyse. Il faut créer un système avec tout cela, et l'on prend donc les décisions qui s'imposent : distribuer intelligemment les budgets, allouer efficacement les ressources humaines et matérielles, réviser les protocoles d'études RCB, etc. On retombe alors sur le premier temps, au sens où le corps des analystes va s'élargir et à la fois étendre et resserrer la maille de sa toile sur la gestion publique.
Nous allons examiner maintenant pourquoi, malgré la richesse énergétique du premier temps, le deuxième et le troisième ne se déroulent pas comme prévu. Cela nous permettra par la suite de comprendre pourquoi et comment le cycle imaginé se reformalise, se complexifie et s'enlise, pour former en définitive un magma d'expériences administratives qui va fortement structurer l'avènement et les traits du phénomène évaluatif des années 1980.

c. Mai 68, un tournant contextuel peu favorable à la RCB

Pendant que le milieu social pluri-ministériel de la RCB se constitue sans encombre majeur, un certain nombre de phénomènes politiques et administratifs, conjoncturels ou structurels vont petit à petit briser le grand élan initial. Par souci de clarté, nous regroupons ces phénomènes en deux grandes catégories : la reconfiguration politique qui intervient dans la foulée des événements de mai 68, les divergences de vues entre la Direction du Budget et la Direction de la Prévision.
Sur le court terme, les troubles de 1968 ont été favorables au lancement de la RCB. Nombre de hauts fonctionnaires ont en effet considéré que l'intervention de l'Etat dans la société était directement mise en cause, d'autant plus que le système de planification, perdu dans les nimbes de la macroéconomie et de la gestion des grands intérêts ministériels et corporatistes, n'a rien vu venir. La RCB, qui propose une méthode d'explicitation fine des objectifs de l'action publique et d'allocation rationnelle des moyens budgétaires, a pu ainsi apparaître comme une réponse réformatrice idoine et providentielle. Par exemple, ainsi qu'on l'a vu dans un précédent chapitre, au ministère de l'Equipement, c'est en partie parce que le SAEI est le pôle RCB de ce ministère qu'il n'est pas supprimé, bien qu'une grande partie de son effectif se soit insurgé contre les politiques de l'Equipement et l'omnipotence du corps des Ponts et Chaussées dans leur conduite.
Sur le moyen terme (et, en fait, le long terme), les choses sont autres ; elles ont trait à l'influence de la reconfiguration politique post-1968 sur la RCB. Tout d'abord, même si ce n'est pas le plus important, Michel Debré, le ministre des Finances et principal promoteur gouvernemental de la RCB, démissionne en mai pour être remplacé par Maurice Couve de Murville qui, devenu Premier Ministre en juillet, est lui-même remplacé par François-Xavier Ortoli. Au gouvernement, il n'y a plus après mai 1968 que Jacques Chirac, secrétaire d'Etat à l'Economie et aux Finances (alors pompidolien), pour rappeler lors de discussions d'arbitrage interministériel qu'une étude RCB sur ceci ou cela serait des plus éclairantes. Jacques Chirac n'est cependant que Secrétaire d'Etat. Plus globalement, les événements de 1968 provoquent trois modifications importantes dans les rapports qu'entretient le gouvernement avec le mouvement RCB. Tout d'abord, on assiste à un début de méfiance

vis-à-vis de tout système de rationalisation de l'action publique. Les ministres et leurs cabinets acceptent de voir leur services d'études étoffés, voire d'écrire des discours encensant la RCB, mais il n'est plus question pour eux de commander à leurs services d'études de grandes analyses RCB qui pourraient les lier politiquement et administrativement. On entre soit dans le « *wait and see* », soit dans la décision ministérielle purement politique (exemple : les « chalandonnettes » d'Albin Chalandon)[501]. Ensuite, l'après-mai 68 signifie aussi l'après-gaullisme. Malgré sa large victoire aux élections de juin 1968, la droite est en pleine recomposition, ce qui provoque un désintérêt des gouvernants pour l'intendance rationnelle de l'Etat. Enfin, dans le prolongement du point précédent, l'après-gaullisme signifie également le début au sein de la droite d'une ligne politique néolibérale considérant la question de la régulation rationnelle de l'interventionnisme étatique comme caduque, même si la RCB trouve l'essentiel de ses fondements dans la théorie économique libérale.

d. Des problèmes de pilotage de la RCB entre la Direction de la Prévision et la Direction du Budget

De grandissantes divergences d'intérêts entre la Direction du Budget et la Direction de la Prévision viennent aussi miner la dynamique de la Rationalisation des Choix Budgétaires. Le problème porte sur l'aide que peut apporter la DP à la refonte des nomenclatures budgétaires, autrement appelée « *fonctionnalisation du budget* » ou « *comptabilité analytique publique* », que la Direction du Budget veut opérer dans l'ensemble de l'administration.
L'enjeu est de pouvoir présenter les budgets des administrations sous la forme de « *budgets de programmes* » (appelée communément « *blancs budgétaires* ») à travers lesquels chaque département ministériel décompose son action en programmes, sous-programmes, etc., lesquels sont caractérisés par une mission clairement définie et plusieurs indicateurs (moyens affectés annuellement, niveau de consommation des moyens au fil de l'eau, résultats, voire impact). Il s'agit comme on peut l'imaginer d'un chantier gigantesque. La question est pour la Direction du Budget de pouvoir le contrôler afin d'en être l'exploitant principal. La DB craint en effet que de nombreuses administrations se dotent d'un tel outil comptable, mais pour leur propre gouverne et non pour celle de la DB. Une telle crainte n'a rien d'étonnant car la comptabilité analytique est un formidable instrument de pouvoir qui peut être disputé à tous les maillons des chaînes de décision budgétaire. Savoir en temps réel quel est l'état des dépenses effectuées par tel ou tel service de rang inférieur pour telle ou telle mission et avec tel ou tel résultat, c'est avoir un certain pouvoir de réaffectation d'une partie des moyens non encore consommés. C'est aussi avoir le pouvoir de comparer les performances de services ayant la même mission et donc d'enlever légitimement des moyens aux moins performants d'entre eux, etc.
Si immense et complexe soit-il, un système global et très finement ramifié de comptabilité analytique peut être géré par le Budget, du moins Renaud de la Genière le pense-t-il. L'informatique fait alors des pas de géant. Et puis la DB a toute l'armada des Finances derrière elle : la direction de la comptabilité publique, le réseau de trésoriers payeurs généraux, l'INSEE ; elle peut même impliquer la direction des impôts qui, pour mieux gérer la fiscalité, souhaite en savoir davantage sur le bon usage des deniers collectés. La question de la gestion d'un tel système n'est donc pas la plus préoccupante. C'est bien davantage celle de sa construction qui pose problème à Renaud de la Genière. Or cette construction ne

[501] Par exemple, dans un compte-rendu de réunion mixte DP-DB datant de septembre 1969 à propos de la RCB, un des points débattus est celui de l'impérieuse nécessité d'une « *mise en veilleuse des deux études politiquement sensibles 'Transports parisiens' et 'Liaison Paris-Lyon'* [TGV]», à la demande expresse du ministre des Finances de l'époque, Valéry Giscard d'Estaing. (carton d'archives MEF cote B52007).

peut être supervisée qu'avec l'aide de la Direction de la Prévision. Cette dernière est la seule entité du ministère des Finances qui dispose d'une capacité d'expertise micro-économique, c'est-à-dire d'une capacité de mise en relation explicite des variables physiques et monétaires des programmes publics. *Grosso modo*, seule la DP peut assurer que le plan d'allocation budgétaire dont bénéficie tel ou tel service public correspond exactement aux exigences de sa mission (pas d'externalisation implicite des coûts, pas de jeux d'écriture comptable par lesquels un service finance une action ne s'inscrivant pas dans ses missions).

Ainsi que nous l'avons signalé plus haut, il y avait eu en 1967 accord entre Renaud de la Genière et Jean Saint-Geours pour que la Direction de la Prévision profite de son immixtion dans les études RCB menées dans les ministères dépensiers pour faire au passage oeuvre comptabiliste à l'endroit des actions étudiées. Il ne s'agissait que d'un accord de principe global dont l'application concrète soulèvait bon nombre de problèmes. La SDRCB de la DP peut en effet aider des administrations à rationaliser certaines de leurs actions, c'est-à-dire à chiffrer l'enveloppe budgétaire optimale et l'utilisation optimale de cette enveloppe pour atteindre un certain nombre d'objectifs. C'est de cette manière que la SDRCB peut mettre en relation rationnelle le physique et le monétaire. Construire pour une administration une nouvelle comptabilité conforme à la structure rationnelle des moyens mobilisés dans l'accomplissement de ses missions constitue un autre travail que celui de la rationalisation économique de ces mêmes missions. C'est en tout cas un travail qui ne découle pas naturellement du travail de rationalisation. Il se fonde en partie sur des choix purement comptables. Par exemple, il est fréquent qu'un agent travaille sur plusieurs missions à la fois ; faut-il alors le compter sur le chapitre de la mission A, B ou C, ou faut-il le découper en pourcentage du temps qu'il passe sur chaque mission, etc. ? Les analystes de la SDRCB n'ont guère envie de faire ce travail fastidieux. Ils n'en ont déjà pas les compétences. Vu leur nombre, ils s'estiment à juste titre complètement dépassés par l'ampleur de la tâche que la Direction du Budget voudrait leur faire accomplir.

Les fortes réticences de la SDRCB à faire office de 'Cour des Comptes économiques publics' prennent également racine dans la conception qu'elle se fait de la Rationalisation des Choix Budgétaires et de l'administration à laquelle elle appartienne, la Direction de la Prévision. Pour les cadres de la SDRCB, la RCB s'identifie à l'analyse micro-économique de macro-choix budgétaires tels que le RER parisien, le Concorde ou le « plan informatique ». Certes, ils comprennent bien que la RCB suppose une 'dé-exceptionnalisation' de cette démarche d'expertise au sein de l'administration française ; aussi acceptent-ils de bonne grâce de veiller, en service commandé pour la DB, à ce qu'un certain nombre de critères de qualité méthodologique soient respectés lorsque les administrations décident de lancer des études RCB. Cependant, la vocation de la SDRCB doit demeurer, au premier chef, de produire, seule ou en collaboration avec les services concernés, des analyses micro-économiques de programmes publics de grande importance budgétaire. Il ne saurait donc être question de se lancer dans la rationalisation complète de la comptabilité publique dans la foulée de la rationalisation des grands choix budgétaires.

Il n'est guère possible de préjuger du comportement de Jean Saint-Geours si celui-ci avait eu à transiger entre le refus de la SDRCB et la volonté de Renaud de la Genière[502]. Il est en revanche certain que son successeur à la tête de la Direction de la Prévision, Jean Sérisé, s'est aligné sur les positions de la SDRCB, dénonçant ainsi implicitement l'accord de

[502] Nous disons tantôt Renaud de la Genière tantôt Direction du Budget ce qui est, nous le concédons, une réduction personnifiante de la DB. En fait, dès le départ, le directeur du Budget n'a jamais bénéficié d'un enthousiasme bouleversant de la part de son personnel dans l'affaire RCB. Plus précisément, les collaborateurs de Renaud de la Genière sont progressivement passés d'une attitude défaitiste, défiante mais respectueuse, à une attitude carrément agressive (vers 1972) vis-à-vis de la RCB. Pour en savoir davantage il aurait fallu avoir accès aux archives de l'Inspection générale des Finances, instance corporative qui a probablement élaboré une doctrine (évolutive) au sujet de la participation de ses membres au mouvement RCB.

principe passé entre Jean Saint-Geours et Renaud de la Genière, et ce dès sa nomination en janvier 1968.
Avant de devenir DP, Jean Sérisé était Directeur de la Comptabilité Publique ; il sait parfaitement ce dans quoi la SDRCB ne veut pas s'embarquer. Le nouveau directeur de la Prévision a fait également partie du petit nombre des fondateurs du BSEF et donc du SEEF en 1947. Il y est resté comme bras droit de Claude Gruson jusqu'en 1962 pour ensuite entrer au cabinet de Valéry Giscard d'Estaing dont il a été le directeur de 1964 à 1966. Il connaît donc très bien la Direction de la Prévision et en a une conception giscardienne : la DP doit être au service du ministre des Finances pour la confection de la politique économique nationale. Sans être un adepte fervent du calcul économique appliqué aux décisions publiques, Jean Sérisé pense néanmoins que pour certains grands choix budgétaires, la RCB peut combler les lacunes de l'expertise produite par les comptables nationaux. Avant de redevenir en juin 1969 directeur de cabinet de Valéry Giscard d'Estaing (à nouveau ministre des Finances dans le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas), ce qui donnera un poids décisif à sa volonté de ne pas voir la SDRCB trop instrumentalisée par la Direction du Budget, Jean Serisé tente avec succès de temporiser sur la question de l'engagement de ses services dans la réforme des nomenclatures budgétaires façon DB. Il soutient l'initiative de l'Inspection générale des Finances qui crée le 13 mai 1968 une mission sans autre objectif que celui, très vague, « d'étudier les moyens et les compétences du ministère des Finances ». Cette mission communément appelée « mission RCB », dirigée par Philippe Huet, sera en réalité chargée de coordonner la réforme des nomenclatures comptables utilisées dans tout le ministère des Finances.
En fait, grâce ou à cause de cette mission, la voix de Renaud de la Genière va être couverte par la cacophonie des débats qui opposent à l'époque les comptables nationaux de l'INSEE, de la DP, de la DREE, des Impôts, etc. à propos de la construction du « système européen de comptes économiques intégrés » et de la réforme de la Comptabilité Nationale française (système élargi de comptes économiques, création de comptes satellites par grandes fonctions collectives) qui en dérive. Début 1970, la DB demande une dernière fois à la Direction de la Prévision d'intégrer, dans son travail de suivi des études RCB des ministères, un volet « élaboration des budgets de programmes ». La DP répond cette fois-ci très clairement par une fin de non-recevoir : « [les divergences entre DP et DB ont trait à] *la question du niveau de détail des informations et des procédures de leur production* [...] *Le système élargi de comptes économiques ne pourra produire au mieux que des informations méso-économiques* [comptes satellites] *qui, contrairement aux études RCB, n'aideront pas les responsables administratifs des ministères* »[503]. En d'autres termes, en ce qui concerne la DP et donc *a fortiori* la SDRCB de la DP, il n'existe qu'une seule réforme de nomenclature, et c'est celle de l'élargissement de la 'ComptaNat' au secteur public. Ce n'est pas du tout celle qu'envisage la Direction du Budget.
Malgré les appels à l'aide répétés de cette dernière, le seul installateur potentiel de comptabilité analytique administrative en qui elle peut avoir confiance refuse son offre d'alliance. C'est en partie pour cette raison que la Direction du Budget persiste dans sa stratégie pédagogique de lancement puis de gestion du système RCB. Elle n'a pas d'autre arme que la persuasion pour promouvoir l'idée de « budget de programmes » en tant qu'élément phare des « *méthodes modernes de gestion* » (MMG) des services publics. Au début des années 1970, le mouvement RCB se décompose en trois volets distincts : la réforme des nomenclatures qui est portée à bout de bras par la mission Huet, supprimée en décembre 1971[504], les études RCB par nature ponctuelles, et les « Méthodes modernes de

---

[503] Note de janvier 1970, référence 008/70, archives MEF 3D76.

[504] Ce qui révèle que l'Inspection générale des Finances et ses représentants à la DB (hormis Renaud de la Genière) ne se font plus guère d'illusions en la matière.

gestion ». Celles-ci rencontreront un certain succès dans les ministères (notamment pour ce qui est de la régulation entre administrations centrales et agences déconcentrées) sans pour autant profiter directement à la Direction du Budget, les ministères préférant garder pour eux les résultats de leurs modernes exercices comptables analytiques.
Dès 1969, Renaud de la Genière est inquiet. La RCB avait pour lui une signification toute particulière : une nouvelle architecture de comptabilité publique avec la Direction du Budget comme chef d'orchestre. Mais la SDRCB refuse de jouer le rôle de compositeur et harmonisateur central. Que faire de l'orchestre ?

e. Nouvel accord DP-DB pour contrôler le dispositif RCB

Le désaccord entre la DP et la DB sur l'importance à accorder à une transformation rationnelle et centralisatrice de la comptabilité publique doit être mis en relation avec une autre divergence de fond entre ces deux directions des Finances sur la fonction administrative de la RCB. *Grosso modo*, pour la Direction de la Prévision, la RCB doit surtout servir à rationaliser les nouvelles entreprises interventionnistes de l'Etat. L'économie française est encore en forte croissance et, à pression fiscale constante, les recettes fiscales augmentent en volume d'année en année, ce qui permet de budgétiser de nouvelles actions publiques. C'est sur ces dernières que la RCB doit se concentrer en priorité. On a vu qu'une telle conception de la RCB a en partie ses origines dans l'expérience de la DP en termes d'études économiques. Toutefois, plus profondément, c'est-à-dire sociologiquement, elle correspond aussi à la forte proportion d'ingénieurs polytechniciens dans les effectifs de la SDRCB (c'est l'Etat qui développe la France à coup de grands projets d'équipement). Comparativement, la Direction du Budget est beaucoup plus gestionnaire. Ce sont toutes les administrations publiques qui défilent annuellement dans ses bureaux. C'est pour réguler ses relations quotidiennes avec toute l'administration française que le directeur du Budget a investi de son temps dans le projet RCB. Ayant une vue d'ensemble du budget de l'Etat, la Direction du Budget n'attache qu'une importance relative aux grands projets publics portés par les administrations. En outre, d'expérience, elle sait pertinemment que ces grands projets ont une charge politique tellement forte qu'ils se prêtent peu à rationalisation[505]. Pour le directeur du Budget, ce n'est pas tant dans les grands projets que dans l'action routinière, discrète et peu politisée de l'Etat que la RCB trouvera sa plus grande marge bénéficiaire et que se trouveront les plus grands gisements d'économies budgétaires.
N'ayant pas cédé à propos du projet comptable de la DB, la SDRCB est en revanche obligée de se ranger à la conception gestionnaire de la DB et de l'assister dans son effort. L'environnement politique, économique, social et administratif de l'après-mai 68 joue plutôt en faveur de la position de la DB. La page de l'interventionnisme étatique débridé des années 1960 est en train d'être tournée de manière irréversible. Seul l'interventionnisme étatique 'social' de la « Nouvelle société » a encore un peu le vent en poupe. La « crise du dollar »[506] met en difficulté les entreprises françaises fortement exportatrices ou importatrices . En raison de cette crise, la prévision des taux de change et d'intérêts devient difficile, ce qui rend hasardeux les calculs de rentabilité des grands projets publics (pluriannuels pour la plupart). Plutôt que le lancement de grands projets publics économiquement risqués, la réduction des dépenses publiques apparaît *a priori* au gouvernement comme un principe général conservatoire sain et évident de gestion publique.

---

[505] Les analystes en chef de la SDRCB le savent aussi, mais leur appartenance aux grands corps d'ingénieurs généralement moteurs des grands projets leur fait soit ignorer la 'rationalité limitée' des grands projets, soit la considérer comme un mal nécessaire et donc normal.

[506] A partir de mars 1968, la parité fixe du dollar par rapport à l'once d'or commence à ne plus être respectée par les banques centrales des grands pays industrialisés (et par la 'Fed' américaine en premier lieu), désindexation qui sera rendue officielle par Washington en août 1971 en même temps que la mise en oeuvre tout aussi officielle d'une politique commerciale extérieure protectionniste de la part des Etats-Unis.

Ce changement de cap idéologico-administratif[507] est facilité par la montée en puissance de l'énarque gestionnaire dans l'administration, les cabinets ministériels et le Conseil des ministres[508]. « *Le gouvernement a décidé de restreindre la programmation des dépenses publiques qui désormais augmenteront moins vite que le revenu national. Le monde moderne impose à nos entreprises un effort sans précédent. Les administrations publiques ne peuvent échapper elles non plus à ce courant salutaire. Un effort de rationalisation des décisions publiques et de contrôle de leur efficacité sera entrepris résolument et proposé par le gouvernement comme l'un des objectifs du VI*ème *Plan* », peut-on lire dans une note de la DB datée de septembre 1969 et communiquée au chef de la SDRCB.
Le message est clair. La SDRCB doit aider la DB à gérer le dispositif RCB de telle sorte que « *les études RCB des ministères soit effectuées dans le cadre des discussions budgétaires* [annuelles] » (même note que précédemment). Une dizaine de chargés de mission supplémentaires sont recrutés à la SDRCB pour aller stimuler les ministères, orienter et contrôler sur le plan méthodologique l'activité de leurs cellules RCB qui viennent d'être montées et qui commencent à se mettre au travail. La SDRCB fait explicitement la preuve de sa bonne volonté à assister la Direction du Budget en demandant à Alain d'Iribarne (alors chef de la section « recherche et informatique » de la sous-direction B de la DP), d'établir un rapport faisant le point sur le développement des cellules RCB dans les ministères, ainsi que sur les projets d'études de ces mêmes cellules. Ce rapport, diffusé en un petit nombre d'exemplaires au printemps de l'année 1970 au sein du ministère des Finances, fait état d'une situation préoccupante des cellules RCB ; préoccupante à la fois pour elles-mêmes et pour la SDRCB à qui incombe la mission d'en surveiller la conduite. Les cabinets ministériels ne jouent pas le rôle moteur que la DB escomptait au moment du lancement de la RCB début 1968. Hormis quelques cas exceptionnels et même dans les ministères 'en avance' en matière de techniques RCB, les cabinets ne soutiennent guère les cellules RCB dans leurs relations avec les services opérationnels. De même, ils s'appuient peu sur elles pour rationaliser leurs décisions. Il est également dit que l'isolement des cellules au sein de

---

[507] L'accent mis sur la dimension 'gestion publique quotidienne' de la RCB est déjà perceptible en février 1969 dans une allocution du jeune secrétaire d'Etat aux Finances Jacques Chirac pour l'ouverture d'un stage RCB à Marly-le-Roi : « *Il serait pour le moins regrettable que, dans un monde moderne qui devra être plus rationnel pour progresser, face à un secteur privé qui devra, s'il ne l'a pas déjà fait dans ses éléments les plus dynamiques, se convertir nolens volens aux techniques de gestion les plus rigoureuses, l'administration demeure un îlot d'irrationalité, sous prétexte que son efficacité ne se mesure pas toujours aux prix du marché ou qu'elle n'a pas de comptes d'exploitation à équilibrer au niveau de ses diverses cellules* ».

[508] Evidemment, les corps de l'Inspection générale des Finances, du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes (ou de la Préfectorale ; mais on ne peut pas l'envisager clairement comme un grand corps) existaient depuis bien longtemps déjà. Mais le passage 'mono-formateur' de leurs membres à l'ENA semblent les avoir lié en « réseaux de pouvoir » davantage qu'auparavant. En 1969, l'ENA a 23 ans, et on peut supposer que ces réseaux ont déjà acquis une certaine maturité. Une des choses qui semble également faire la force des grands corps de l'ENA par rapport aux grands corps de l'X est que les 'non-corpsards' de l'ENA restent en grande majorité dans l'administration, alors que les non-corpsards de l'X vont pour la plupart travailler dans le privé. Ce ne sont là que des hypothèses que nous inspiraient sans les valider pour autant : notre propre expérience administrative, notre travail d'enquête pour cette thèse, la lecture des classiques sur les grands corps d'Etat français (Bodiguel (J.-L.), Quermonne (J.-L.), *La haute fonction publique sous la V° République*, Paris, PUF, 1983 ; Bourdieu (P.), *La noblesse d'Etat*, Paris, Editions. de Minuit, 1989 ; Kessler (M.-Ch.), *Les grands corps de l'Etat*, Paris, Presses de la FNSP, 1986 ; sans oublier les travaux historiques tels ceux menés par Nicole Carré de Malberg sur les inspecteurs des Finances, etc.). Selon nous, une des limites de cette littérature est d'être empreinte d'une approche sociologique trop exclusivement « positionnelle » et institutionnaliste alors que des analyses des grands corps en situation (le livre de Jean-Claude Thoenig, *L'ère des technocrates*, op. cit., en est un des rares spécimens) aideraient à mieux comprendre comment fonctionnent les grands corps (divisions internes, alliances ou luttes inter-corporatistes de circonstances, etc.).

leurs ministères respectifs les rend d'autant plus rétives à un renforcement du contrôle exercé sur elles par la DB, par l'intermédiaire de la SDRCB[509].
Est-ce parce que la DB considère que les cellules RCB des ministères lui sont redevables (puisque c'est elle qui les a budgétairement mises sur pied) ? Est-ce en raison de la verve technicienne des agents de la SDRCB ? Ou est-ce globalement parce que l'époque est à la croyance en la grande efficacité sociale de la technique et de la science comme idéologies'[510] ? Quoi qu'il en soit, les difficultés d'insertion des cellules dans les structures administratives et dans les processus de décision sont appréhendées par le couple DP-DB comme une simple question de prosélytisme et de propagande nécessairement radioconcentriques. Comme l'exprime un inspecteur des Finances, chef de division à la SDRCB, « *...les réticences psychologiques sont également susceptibles de constituer un frein important : elles sont imputables aussi bien aux équipes RCB elles-mêmes qu'au milieu administratif. Les équipes actuelles de RCB sont souvent constituées essentiellement de jeunes ingénieurs ou universitaires, aux compétences théoriques certaines, mais qui marquent plus de goût pour les analyses logiquement conduites et les modèles formalisés que pour les conditions réelles de mise en oeuvre des conclusions et les procédures de contrôle. A contrario l'inertie fréquente des services, au moins au départ, s'explique à la fois à l'égard de recherches dont l'utilité pratique n'est pas immédiatement perceptible, et par la crainte que leur mise en oeuvre et leurs conclusions n'entraînent une modification de la répartition réelle des pouvoirs dans l'organisation. Seul un effort appréciable et continu de persuasion et de démystification permet de dépasser cet antagonisme, et de faire en sorte que la méthode, loin d'être un privilège d'experts, imprègne l'ensemble d'un service et modifie les habitudes des agents* »[511]. L'objectif des promoteurs de la RCB d'inculquer une forme d'expertise à un maximum d'agents de la puissance publique prime sur la question du pragmatisme socio-administratif de cette forme d'expertise. Comme le note Jean-Claude Thoenig : « [...] *les stagiaires et auditeurs* [participant aux formations RCB] *sont traités comme de futurs experts et non comme de futurs utilisateurs* [...] *la relation pédagogique s'établit mal car les fonctionnaires veulent savoir quelles conséquences l'introduction du PPBS* [comprendre RCB] *aura non seulement sur la politique de leur ministère mais également et surtout pour leur propre situation quotidienne au sein du ministère* ». [512]

f. <u>La création de deux instances de gestion et d'unification du mouvement RCB</u>

Le rapport d'Alain d'Iribarne incite dans un premier temps le duo DP-DB à approfondir l'investissement budgétaire et pédagogique dans les formations à la RCB. Un confortable budget d'études RCB d'une dizaine de millions de francs est également mis à disposition des cellules afin de renforcer leur autonomie par rapport à leurs ministères[513] et de leur permettre de sous-traiter une partie de leur travail à des équipes de recherche externes. Mais les Finances partent surtout à la recherche d'une forme d'investissement institutionnel qui pourrait leur permettre de structurer davantage le mouvement RCB dans son ensemble, dans le but de faciliter son impact sur les négociations budgétaires avec les ministères dépensiers.

---

[509] On peut analyser ce dernier argument comme étant également l'expression insidieuse d'un certain manque de volonté de la SDRCB à jouer le rôle de contrôleur technique central que la DB ne cesse avec insistance de lui impartir.

[510] Nous paraphrasons le titre du livre de Jurgen Habermas publié en français en 1973 aux Editions Gallimard.

[511] Bréaud (P.), "Qu'est-ce que la RCB ?", *bulletin RCB*, n°1, pp. 11-17 (la citation se trouve dans la section "*des mentalités à faire évoluer*" de l'article).

[512] Thoenig (J.-C.), "Le PPBS et l'administration publique : au-delà du changement technique", *Annuaire international de la fonction publique*, 1970/1971, pp. 97-114.

[513] Décision qui n'ira pas sans l'effet pervers d'empoisonner davantage les relations entre cellules RCB et services opérationnels.

On trouve ainsi dans les archives de la DP un éloquent compte-rendu de réunion DP-DB daté du 21 avril 1970 dont voici un extrait : « *Les travaux de Rationalisation des Choix Budgétaires entrepris jusqu'à maintenant par les services dépensiers se traduisent tous par des demandes d'augmentation de crédits. Cette tendance se poursuivra naturellement si nous ne précisons pas les règles que nos départements imposeront à propos des conséquences budgétaires des études RCB. Il ne serait sans doute pas suffisant, cependant, d'affirmer que les enveloppes resteront constantes et que la RCB doit viser à une meilleure utilisation des crédits en vue d'une plus grande efficacité. Compter sur ce seul attrait reviendrait à laisser au seul désir de bien faire des services le rôle moteur de l'opération. Question 1 : Quelles récompenses accorder aux services qui appliquent la RCB en bonne et due forme ? ; Question 2 : Comment le faire savoir ?* »[514].

L'expérience d'une grande étude de Rationalisation des Choix Budgétaires ayant trait au domaine de la 'sécurité routière' incite également les responsables RCB de la DP et de la DB à vouloir doter l'activité pluri-ministérielle RCB d'une ou de plusieurs structures de coordination et de gestion relativement formalisées.

le dossier « sécurité routière » : une expérience soulignant le déficit de gestion politique de la RCB

L'étude RCB avant l'heure que le SEEF puis la DP avaient conduite à la demande de la Direction du Budget sur le projet de construction du RER parisien avait fait conclure au couple DP-DB que ce dernier s'était lancé trop tardivement dans l'étude pour pouvoir influencer rationnellement le processus de décision, processus qui, de ce fait, avait abouti à des choix d'investissement peu rationnels (énorme gaspillage budgétaire). Le mouvement RCB a donc été lancé avec l'idée que la procédure de rationalisation des choix ne pouvait être efficace que si elle était en mesure de tuer dans l'oeuf l'irrationalité économique des décisions publiques. La logique principale de la RCB était donc de faire porter l'investissement rationnel sur la période précédant la prise de décision publique (on s'inscrit ici très clairement dans une stratégie de l'évaluation *a priori* ou *ex ante*). Plus précisément, les concepteurs centraux de la RCB pensent que la décision publique fonctionne en deux temps - d'abord, un projet exprimé sous la forme d'une déclaration d'intention de la part des décideurs administratifs, ensuite, une prise de décision - et qu'il suffit d'aménager rationnellement la plage temporelle entre ces deux moments clés pour aboutir à des choix rationnels. C'est la validité conceptuelle de cette séparation temporelle du technico-scientifique et du politico-administratif qui va être mise à mal par l'étude RCB 'sécurité routière', ce qui poussera les responsables centraux de la RCB à réfléchir à une institutionnalisation de la gestion coordonnée de la concomitance du technico-scientifique avec le politico-administratif.

L'étude « sécurité routière ». A la fin des années 1950 est créé un observatoire national de la sécurité routière (ONSR) à la faveur du mouvement de 'démocratisation' de l'automobile en France et en Europe en général. Des études statistiques de plus en plus sérieuses vont dès lors être produites sur les accidents de la route en France, avec une forte dimension comparative (Etats-Unis, Allemagne et Grande-Bretagne plus particulièrement). La mise à l'agenda public de la question de l'insécurité routière au cours de la seconde moitié des années 1960 en France provient d'une socialisation variée de l'expertise produite à ce sujet par l'ONSR. Celui-ci met notamment en avant deux types de statistiques : *primo*, entre 1960 et 1965, le nombre d'accidents mortels sur la route a plus que doublé ; *secundo*, la comparaison avec l'étranger indique une insécurité notable des routes françaises et du comportement des automobilistes français. L'idée d'une grande politique de sécurité routière s'est facilement imposée aux pouvoirs publics, tant et si bien que lors du lancement de la

[514] AMEF cote B52007

Rationalisation des Choix Budgétaires, le SAEI du ministère de l'Equipement obtient sans difficulté la constitution d'un groupe de travail interministériel chargé de synthétiser les travaux de l'ONSR et de proposer divers programmes d'action qui, mis en cohérence les uns avec les autres, formeraient l'ébauche opérationnelle d'une politique de sécurité routière. Pour Michel Ternier, l'ingénieur des Ponts et Chaussées (X-57) chargé d'animer ce groupe, les ennuis commencent. Les expériences étrangères ont montré qu'un effort réglementaire (limitation de vitesse, lutte contre l'alcoolémie au volant, port de la ceinture de sécurité, installation d'un système de bonus-malus pour l'assurance auto., etc.) est primordial. Or, le corps préfectoral et la gendarmerie pensent que l'application de nouvelles réglementations a des chances de conflictualiser leurs rapports avec les sociétés locales qu'ils administrent. De son côté, la Direction des routes du ministère de l'Equipement se considère lésée par l'orientation réglementariste du projet avancé, puisqu'elle rend caduques l'option exclusivement équipementière et aménageuse qui est la sienne et les futures enveloppes budgétaires nécessaires pour mettre en oeuvre cette option. Qui plus est, la Direction des routes et la gendarmerie nationale constatent qu'une partie substantielle des actions non-réglementaires de sécurité routière est orientée vers l'organisation des secours (pompiers) et des soins (hôpitaux). En avril 1969, Michel Ternier parvient néanmoins à faire signer par tous les membres du groupe un rapport d'étude où l'accent mis sur les aspects réglementaires et secouristes est maintenu. « *Je ne me suis pas laissé impressionner. J'ai tenu bon parce que j'étais jeune. J'aurais été entre deux âges cela aurait été différent. Pour avoir le courage de résister, soit il faut être un petit jeune soit près de la retraite, c'est sûr.* » (entretien avec Michel Ternier).

Après tout, ce n'est qu'un rapport d'étude. Jusque-là, la stratégie de la rationalité coupant l'herbe sous le pied de l'irrationalité semble avoir été payante. Des obstacles politico-administratifs se sont certes mises en travers du chemin mais elles ont, semble-t-il, été aisément balayées par l'ample flot de rationalité capitalisé au fil des ans par l'ONSR. Toutefois, il convient de noter que l'essai que constitue ce rapport d'étude n'est pas encore transformé (sous la forme d'une politique de sécurité routière mise en oeuvre sur la base du rapport). Le moment fatidique de la transformation de l'essai semble être tout proche lorsqu'en septembre 1969, le Premier Ministre Jacques Chaban-Delmas, dont le programme de « Nouvelle Société » comportait la sécurité routière comme un axe prioritaire, met en place la commission interministérielle à la sécurité routière[515] présidée par Jacques Delors et chargée d'opérationnaliser juridiquement, administrativement et budgétairement les différentes actions définies dans le rapport 'Ternier'[516]. Au sein de la commission, de nouvelles tensions apparaissent. Le représentant du Budget, très favorable au rapport Ternier, parvient à tenir en respect la Direction des routes. Mais celle-ci a plus d'un tour dans son sac : elle a en effet alerté le lobby de l'automobile (Renault, Peugeot, Michelin, etc.) avec qui elle est en lien permanent. Opposé à une démythification et à une 'risquification' de l'automobile, ce lobby va plaider sa cause auprès du Président de la République et du ministre des Finances[517] qui lui prêtent une oreille attentive. Les travaux de la commission sont ainsi suspendus aux résultats d'une joute s'engageant au plus haut niveau de l'Etat entre d'une part Jacques Chaban-Delmas, et d'autre part Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing. La situation se débloque au début de l'année 1970 car « *un compromis gouvernemental est finalement trouvé. La décision est prise de conduire une expérimentation de la politique sur un petit nombre de départements ; nous avons mis alors*

[515] Commission qui deviendra une mission puis une délégation interministérielle, ce qu'elle est encore aujourd'hui.

[516] Dans la commission, Michel Ternier fait officiellement fonction de représentant du SAEI du ministère de l'Equipement mais joue officieusement le rôle de mentor expert de Jacques Delors.

[517] Séquence logique Michelin-> Auvergne-> VGE.

en place des outils de suivi et d'évaluation de l'impact des mesures[518] » (entretien avec Michel Ternier).
Cette expérience difficile, ainsi que le détachement à la SDRCB de Michel Ternier au début de l'année 1970, contribuent à convaincre le couple DP-DB que l'argumentation rationnelle, aussi solide soit-elle, n'a pas d'efficacité politico-administrative en soi. Elle n'a d'impact que si elle s'inscrit dans un dispositif institutionnel légitime et légitimant.

Reprenons notre histoire. En guise de réponse à la première question (« *Quelles récompenses accorder aux services qui appliquent la RCB en bonne et due forme ? »)*, le couple DB-DP pense en réalité à deux *bonus*. *Primo*, il récompensera les services obéissants par une certaine bienveillance budgétaire, ce qui, on en conviendra, n'a rien de très original. *Secundo* et plus subtilement, il pense pouvoir offrir, sans crainte de refus, aux bons élèves administratifs de la RCB le pouvoir d'action qui leur revient légitimement. L'application scrupuleuse de la démarche RCB implique que chaque niveau administratif certes obéisse aux injonctions du niveau supérieur, mais soit également gratifié du pouvoir d'ordonner au niveau inférieur. Selon le couple DP-DB, l'institutionnalisation de la RCB doit s'inscrire dans la logique d'une série de retournements en cascade du phénomène bureaucratique tel que l'avait décrit Michel Crozier. On voit ici percer la nostalgie utopique d'un ordre administratif radioconcentrique dans lequel légitimité et efficacité fusionnent. Lors d'un colloque organisé par le ministère des Transports sur le thème de la RCB[519] en septembre 1970, R. de La Genière, énonce ce principe de la manière suivante[520] : *« Nous avons pensé au ministère des Finances, dans le courant 1967, que le moment était venu - et je vais m'efforcer de vous expliquer pourquoi - d'aider les administrations à se moderniser. J'ai personnellement insisté pour que ceci soit fait sur la base du volontariat et de la conviction intime des chefs d'administration* [...] *Autrement dit, il ne fallait pas procéder, comme les américains l'ont fait en 1965* [...] *par voie de généralisation autoritaire des méthodes de RCB. »* (p. 35) ; *« La déconcentration doit être réalisée d'une manière intelligente et rationnelle et dans un cadre bien précis. La déconcentration n'est qu'un mode de gestion et un mode de gestion n'est pas un but en soi. Certains services doivent être concentrés, certaines décisions ne peuvent être prises qu'à l'échelon central. En revanche, toute une série de décisions qui sont prises à l'échelon central devraient l'être à des échelons décentralisés. C'est ce que l'on oublie trop dans le mouvement auquel nous assistons aujourd'hui. En effet, la déconcentration ne se conçoit que si l'autorité déconcentrée est appelée à rendre compte à l'autorité centrale... C'est ce que l'on appelle le contrôle de gestion. Ce que la RCB peut apporter à la déconcentration c'est qu'elle ne soit pas l'anarchie... Chaque ministère a de ce point de vue ses propres particularités, et la comptabilité générale ne peut le dispenser de démultiplier sa propre analyse comptable. Mais, outre ce souci de cohérence globale, nous avons eu celui de mettre à votre disposition une nomenclature comptable qui soit directement utilisable en comptabilité analytique, tout en évitant le recours à trop de ventilations extra-comptables »* (p.40).
Afin de rendre bien clair le fait qu'une organisation pyramidale du système RCB impliquerait que, du sommet (la Direction du Budget) à la base, tout le monde pourrait être le chef de quelqu'un, et que tout le monde peut utiliser les techniques de la RCB pour faire valoir efficacement sa position juridiquement légitime de supérieur de quelqu'un, R. de La

---

[518] *« Les résultats de l'expérimentation nous ont donné entièrement raison. Mais finalement, il faut bien admettre que c'est grâce à la crise énergétique de 1973, à la disparition de Pompidou, et à l'ambition de VGE que les mesures préconisées par notre étude RCB ont enfin été étendues à tout le territoire : notamment les limitations de vitesse, l'organisation des secours en cas d'accident et le début du port de la ceinture ».*

[519] Allocution au colloque transcrite dans sa globalité dans le n°3 du bulletin RCB, 1971, pp. 34-40.

[520] En fait, ainsi qu'on le verra plus loin, le directeur du Budget rappelle plutôt un principe qu'il estime n'avoir pas été bien compris.

Genière prend l'exemple du ministère auquel son auditoire appartient : « S'agissant du ministère des Transports, dans la mesure où il est surtout un ministère de réglementation et d'intervention plutôt que de production directe, il doit poursuivre une réflexion très approfondie en ce qui concerne l'exercice de la tutelle sur *les entreprises nationales et la gestion de ces entreprises... »* (p. 40). Ainsi, le directeur du Budget suggère en termes à peine voilés que, pour le projet de RER, c'est le ministère des Finances qui, par le calcul économique, a réussi tant bien que mal à contenir les demandes budgétaires de la SNCF et de la RATP, mais qu'à l'avenir, dans le cadre de la RCB, le ministère des Transports pourrait jouir de son pouvoir tutélaire.

Le couple DP-DB répond à sa seconde question (« *Comment le faire savoir ?* ») au cours de l'été 1970. Tout d'abord, en juin, le bulletin interministériel RCB (BIRCB) voit le jour. C'est l'organe de presse du mouvement. Tous les trimestres, un haut responsable écrit un éditorial dans lequel, généralement, il déclare son soutien et dispense des encouragements aux experts RCB. Suivent des articles relatant les expériences RCB en cours ou déjà réalisées. Chaque service d'études ministériel peut ainsi montrer qu'il s'est mis au travail dans le cadre de la RCB. Viennent ensuite les notes bibliographiques sur des thèmes allant du plus technique au plus essayiste[521]. La rubrique « nouvelles brèves » clôt chaque numéro du bulletin, on y trouve l'actualité juridique concernant la RCB, l'annonce des stages RCB, les colloques nationaux et internationaux qui s'y rapportent, etc. Tous les trois mois une soixantaine de pages, de format A4 et à la typographie assez dense, sont ainsi publiées. Le secrétariat du bulletin est assuré par la SDRCB de la Direction de la Prévision. Le comité de rédaction est composé de douze hauts fonctionnaires provenant : du Plan, de l'INSEE, d'Air France, des PTT, de l'Equipement, de l'Agriculture, de la Santé, de l'Industrie, du Budget. Trois membres du comité de rédaction, parmi les douze, forment par ailleurs le triumvirat de la sous-direction RCB de la DP : MM. Ternier (X-Ponts), Bréaud (Inspecteur des Finances), Lévy-Lambert (X-Mines).

Par rapport au mouvement socio-administratif RCB, le BIRCB remplit plusieurs fonctions. En externe, le bulletin affiche que la raison gouvernementale interministérielle n'est plus uniquement régulée par un Plan établi sous l'égide du Commissariat Général du Plan. Le BIRCB fonde la RCB en tant que mécanisme de régulation parallèle et intra-étatique de la raison gouvernementale. En interne, le trimestriel en question joue également un rôle régulateur. C'est à lui que les ministères envoient leurs copies d'examen RCB. Les éditeurs peuvent ainsi mettre en scène la comparaison des copies les unes aux autres, suggérer des corrections selon des standards qui s'établiront par ajustements successifs entre les services d'études ministériels mis en concurrence et le couple DP-DB. Diffusé à environ 4500 exemplaires (dont 400 abonnements payants), le BIRCB va former l'âme et le pouls d'un mouvement RCB qu'il unifie symboliquement[522].

---

[521] Exemple : Ministère de l'Equipement, *Calcul de rentabilité appliqué aux investissement routiers*, 1970, et Schick (A.), *L'Etat cybernétique*, 1970. Petit aparté : ce dernier ouvrage est vivement critiqué par le ou les auteurs de la note bibliographique (n°4 bulletin RCB), alors que A. Schick prédit l'avènement de l'Etat cybernétique, dans les années 1980, en récompense des entreprises de type RCB engagées par de nombreux pays industrialisés. Même position par rapport à l'ouvrage de Lucien Sfez, *L'administration prospective*, dont de larges passages sont consacrés à la RCB approchée comme une révolution de l'infrastructure technologico-administrative et devant nécessairement aboutir sur une transformation très positive de la superstructure idéologique de l'administration française. (Au-delà de la dure sentence prononcée à l'encontre de ces deux livres qui s'explique par la volonté de ne pas paraître porteur d'un totalitarisme technocrate, ne devrait-on pas y déceler un certain cynisme du milieu Rcbiste, qui n'aurait donc jamais réellement cru à la religion dont il formait le clergé ?).

[522] Pour reprendre les termes employés par Florian Charvolin à propos de la création du ministère de l'Environnement en 1967, on peut approcher le BIRCB en tant que principale « *pratique documentaire d'agrégatio*n » du mouvement socio-administratif RCB (Cf. Charvolin (F.), *L'invention de l'Environnement en France (1960-71)*, Thèse sous double sceau en vue du doctorat de science politique de l'Université Pierre

Quelques semaines après la création du bulletin, et plus exactement le 2 septembre 1970, paraît un décret instituant la Commission Interministérielle RCB (CIRCB). Elle a un « *caractère consultatif* [et] *a pour objet de suivre en recherchant leur harmonisation le déroulement des travaux entrepris dans les différentes administrations au titre de la RCB et de proposer au gouvernement la mise en place des procédures assurant un contrôle périodique des résultats des actions engagées à la suite de ces travaux* ». Elle est composée d'une quarantaine de personnes : une dizaine de conseillers administrativement indépendants des administrations dites dépensières (Commissaire au Plan, Directeur de l'INSEE, de la DP, de la DB, de la DATAR, de la DGRST, etc.), une vingtaine de membres de cabinets ministériels, une dizaine de personnalités de « *compétence reconnue* » (dont Michel Crozier, directeur du Centre de Sociologie des Organisations). Valéry Giscard d'Estaing, ministre des Finances, en est le président. Le secrétariat est assuré conjointement par Michel Ternier (chef de division de la sous-direction RCB de la DP) et par René Galdin (chef du bureau RCB de la Direction du Budget). La commission est supposée se réunir tous les six mois. Ce rythme sera respecté pendant deux ans[523]. La composition de la CIRCB est révélatrice de la structure pyramidale que le duo DB-DP voudrait imprimer au mouvement RCB. Ce duo est au faîte de la pyramide. Il encadre et réoriente la production d'expertise des (anciennes) instances interministérielles de planification telles que le CGP, l'INSEE ou la DATAR. Ainsi que l'exprime anonymement un agent de la DP s'adressant, dans une note datée du 11/09/1969, à son directeur Jean Sérisé : « *La RCB devrait empêcher la grande dérive du Plan du type 'fuite vers des généralités'* »[524]. Ce niveau d'expertise interministérielle devrait alors procurer aux cabinets ministériels des éléments de cadrage pertinents qu'ils mettront à profit pour commander à leurs services d'études des études RCB ; ces services se sentiront donc pleinement légitimes lorsqu'ils iront collecter des informations dans les services opérationnels de leurs ministères respectifs[525].

Au cours du premier semestre 1970, un agent contractuel de la SDRCB, recruté à l'origine à l'INSEE par Claude Gruson, est envoyé en service commandé au ministère de la Santé pour stimuler ce dernier du côté de ses devoirs de RCB. A l'époque de la fièvre de l'anti-psychiatrie, Marie-Thérèse Chapalain[526] propose au cabinet Boulin de mener une étude économique comparée des différentes alternatives à l'enfermement psychiatrique de certaines catégories de psychopathes, afin de faire retomber la charge passionnelle des débats. Mais, précisément, le déchaînement des passions sur le sujet est tellement grand que le milieu médical concerné a fait savoir au ministre qu'il était hors de question de mener une étude dont le lancement même signifierait une remise en cause de leurs rôles et fonctions. Et le ministre de s'incliner devant cette levée de boucliers. Cependant, le cabinet du ministre,

---

Mendès-France de Grenoble et du doctorat de socio-économie de l'innovation de l'Ecole nationale supérieur des Mines de Paris, 18 juin 1993).

523 Ensuite, à partir de la mi-1972, les réunions se feront nettement plus rares pour finalement ne plus être convoquées du tout : début 1975, mi-1977, puis plus rien. C'est l'illustration d'une précoce décomposition du système RCB, processus sur lequel nous reviendrons plus avant dans le texte.

524 Sans en être certain, nous présumons que l'auteur de cette note est Hubert Lévy-Lambert, le responsable de la SDRCB de la Direction de la Prévision (AMEF cote B52007).

525 Nous sommes ici devant une préfiguration du schéma d'organisation des études d'évaluation et de prospective - et, en réalité, de refonte du dispositif de planification - proposé en 1972 par Bernard Cazes (voir chapitre 2) ; à ceci près que Bernard Cazes, comparé aux concepteurs de la CIRCB, se méfie bien davantage des capacités de résistance des administrations opérationnelles et projette carrément d'incorporer les services d'études ministériels aux cabinets ministériels, afin que les deux se renforcent mutuellement face aux services opérationnels dont ils ont la charge gestionnaire et analytique. Par ailleurs, Bernard Cazes propose aussi de favoriser la création à l'extérieur de l'administration publique d'instituts d'expertise « *indépendants et objectifs* » sur lesquels le gouvernement et les cabinets ministériels pourraient s'appuyer.

526 Titularisé administrateur de l'INSEE en 1976.

face à l'insistance de la représentante mandatée du couple DP-DB, propose à celle-ci de travailler sur la périnatalité.
Dans le milieu de la gynécologie obstétrique circule en effet une rumeur selon laquelle la modernisation annoncée des techniques de réanimation à l'accouchement empêcherait toute sélection naturelle et fabriquerait à terme 15 000 handicapés mentaux graves par an. « *Je lance donc mon enquête préliminaire RCB et je m'aperçois très vite que la rumeur n'est absolument pas fondée, il s'agit d'une énorme boulette ; au contraire il faut planifier la modernisation des techniques de réanimation car elles vont permettre de sauver des milliers de vies de bébés sains. Une véritable politique s'est donc mise en place sur la base de mon étude. Comme pour la sécurité routière, les programmes de périnatalité sont inscrit au VI*^{ème} *Plan avec autorisation de programme et gros budgets à la clé (15 milliards).* » (entretien avec Marie-Thérèse Chapalain). Avec l'étude RCB sur la sécurité routière, l'étude 'périnatalité' achève de redorer le blason de la RCB auprès du Premier Ministre et de son cabinet, au sein duquel dominent Jacques Delors et Simon Nora, deux grands défenseurs du Commissariat Général du Plan. A leur yeux, si par la haute technicité de ses méthodes, les études RCB ne peuvent être que l'affaire de spécialistes à l'instar la Comptabilité Nationale « non-formalisée » à la Gruson, elles semblent néanmoins pouvoir s'intégrer convenablement dans le processus de planification, et ce pour le plus grand bien de la collectivité nationale. La RCB ne leur apparaît plus comme une machine de guerre de la Direction du Budget pour raboter les finances publiques à la moindre occasion ; c'est à la fois un nouvel outil de planification et un outil de renouveau de la planification qu'il s'agit donc d'encourager.

g. <u>De la rationalité en abondance, mais pas systématique</u>

En septembre 1970, à l'occasion du Conseil des Ministres qui décrète la création de la CIRCB, Jacques Chaban-Delmas exhorte ses collègues à jouer le jeu. Leur cabinet doit convenir, en concertation avec la cellule RCB du ministère concerné et les responsables RCB de la DP et de la DB, du lancement d'un petit nombre de grandes études RCB concernant l'action de leur ministère. Tous les six mois la CIRCB se réunira pour faire le point des études RCB.
L'appel du Premier Ministre en faveur de la RCB reçoit bon accueil. En témoigne à titre d'exemple la signature des éditoriaux du bulletin trimestriel de la RCB. Presque tous les ministres veulent bien accorder leur onction à l'opération RCB :

n° du bulletin RCB	auteur de l'éditorial	fonction de l'auteur
n°1 septembre 70	V. Giscard d'Estaing	ministre des Finances
n°2 décembre 70	M. Debré	ministre de la Défense
n°3 mars 71	n.d.	n.d.
n°4 juin 71	F.-X. Ortoli	ministre du dvt. indust. industriel
n°5 septembre 71	A. Chalandon	ministre de l'Equipt.
n°6 décembre 71	R. Galley	ministre des PTT
n°7 mars 72	J. Taittinger	Sec. d'Etat au Budget
n°8 juin 72	R. Marcellin	ministre de l'Intérieur
n°9 septembre 72	J. Fontanet	ministre de l'Education
n°10 décembre 72	J. Duhamel	ministre de la Culture

Le fait qu'au sein de la CIRCB les directions du Budget et de la Prévision soient numériquement en minorité contribue à favoriser une certaine bonne volonté de leur part des ministères. Tout bien considéré, la marge de manoeuvre de la direction du Budget est effectivement faible, comparée à celle dont elle avait cru pouvoir se prévaloir à l'aube du projet RCB en 1967. La direction du Budget est à la fois tenue d'honorer ses engagements budgétaires forts dans le projet RCB, et peu maîtresse de leur utilisation. La DB se voyait

pourtant au faîte d'une pyramide avec la DP, le CGP, l'INSEE, etc., comme gigantesque niveau intermédiaire, et les départements ministériels comme base. Les analyses économiques remonteraient de palier d'agrégation en palier d'agrégation, gérés par la DP, les décisions seraient prises à la DB. Lorsque le mouvement RCB se met véritablement en branle en 1970, ce schéma reste à peu près valable, à ceci près que si d'aventure les résultats de l'exercice du système lui semblent ne pas bien correspondre à ses attentes, les modifications à apporter au système seront loin de relever de son pouvoir discrétionnaire. C'est effectivement ce qui va se passer.

Tout d'abord, la Direction du Budget est rapidement confrontée à un phénomène de surcharge informationnelle. Dans le courant du second semestre de l'année 1970, plus de 85 études RCB sont lancées, dont les trois quarts sont terminées et mises sous forme de rapports écrits dans le courant de l'année 1971. La DB qui voulait tout centraliser n'en espérait pas autant. Cependant, ces études ne s'inscrivent pas dans un cadre temporel et interministériel comptable unifié et normalisé par l'usage d'une batterie transversale de critères de rentabilité socio-économique, de telle sorte que les choix budgétaires ne sont guère plus aisés qu'avant le lancement de l'opération RCB.

D'une part, il faut aussi noter que la SDRCB de la Direction de la Prévision ne parvient pas tout de suite à remplir sa fonction de coordination et d'harmonisation des études RCB ministérielles. Depuis sa création en 1967, elle s'est équipée en méthodes et en personnel afin de conduire elle-même des études et non afin de suivre les études des autres. En 1970, elle a encore en cours une quinzaine d'études RCB lourdes (plan « Informatique pour tous », « transports parisiens », « réforme de la politique du logement », « évaluation des transferts sociaux », etc.). Aussi ne peut-elle s'engager que dans trois études interministérielles. Ce n'est qu'au début de l'année 1972 que la SDRCB se sera suffisamment dégagée de ses obligations antérieures d'études pour tenter de jouer le rôle qui lui est imparti dans le dispositif RCB (comme on le verra il est déjà trop tard pour redresser la barre). Par ailleurs, les analystes de la SDRCB posent un regard bien différencié sur l'action publique. Certains secteurs sont considérés comme nobles et dignes d'intérêt tandis que d'autres sont négligés : « *Les X de la DP ont toujours méprisés ce type de grandes fonctions collectives, n'empêche qu'ils n'ont pas pu dans le cadre de la RCB obtenir la fabrication d'une politique aussi importante que celle de la périnatalité* » (entretien avec Marie-Thérèse Chapalain). De plus, la capacité de négociation de l'analyste avec les acteurs administratifs concernés par l'étude RCB n'est guère valorisée au sein de la SDRCB : « *Hubert Lévy-Lambert a vraiment pris à coeur la RCB et a essayé de lui donner ses lettres de noblesse scientifique et rationnelle (néoclassique). Du coup il n'était guère intéressé par le côté concertation avec les acteurs des études RCB. Pour lui la politique devait se déduire du calcul économique. Il est devenu plus gentil et plus modeste avec l'âge. En tout cas Chapalain c'était tout le contraire de lui, elle militait pour inscrire l'étude RCB dans le système d'acteurs à coup de discussions permanentes. C'est aussi pour cela que son étude a bien marché* » (entretien avec Anicet Lepors).

D'autre part, à partir de 1970, le mouvement RCB se développe de manière inégale et complexe, au grand dam de la Direction du Budget, pour qui la RCB devait évidemment fournir davantage de certitudes que d'incertitudes. Mêmes les ministères aux mains des grands corps d'ingénieurs polytechniciens posent des problèmes. Ce n'est que dans le domaine des transports que le ministère de l'Equipement affiche officiellement ses études RCB. L'Equipement refuse par exemple catégoriquement d'inscrire la question du financement du logement social sur sa liste de projets officiels d'études RCB. Le ministère de la Défense, s'abritant derrière le « secret défense », fait le mort : il ne lance qu'une seule étude entre 1971 et 1975. Le nombre réputé élevé de gauchistes et de communistes à la

SDRCB n'est pas étranger au silence rcbiste de la Défense[527]. Malgré une forte capacité d'étude, le ministère de l'Agriculture, terrain administratif de prédilection des IGREF, n'engage en 1970 que quatre études RCB prenant toutes pour objet les actions forestières. Seul le ministère de l'Industrie, l'antre institutionnelle des X-Mines, pratique les études RCB comme le couple DB-DP l'entend. Pour diverses raisons, certains ministères ou secrétariats d'Etat tels que la Culture, la Justice, le Travail, ou la Recherche ne montrent en pratique aucun dynamisme à l'endroit de la RCB. En revanche, sitôt créé en 1971, le ministère de l'Environnement s'y lancera à corps perdu, car il lui faut valoriser par tous les moyens son domaine d'action. Le ministère des Affaires Etrangères ou celui de la Jeunesse et des Sports font de leur côté le choix de conduire des études RCB sur l'unique versant 'analyse de système', laissant de côté la dimension économique et financière de leur organisation administrative. Pour finir, les études RCB du ministère de l'Intérieur sont pour la plupart commandées par le corps préfectoral qui souhaite au niveau local opposer un semblant d'expertise technique aux ministères qui lui font concurrence (notamment l'Equipement et l'Agriculture). Par exemple, sont menées sous son égide des études sur « le choix de la nature, de la dimension et de la localisation des équipement collectifs », « l'aménagement de la circulation dans les villes », « la lutte contre les incendies de forêts », etc.

Les ornières politico-administratives dans lesquelles le système RCB est susceptible de tomber - et dans lesquelles il va finalement s'enliser - ne sont ignorées que pendant une courte période d'environ un an. En 1971, dès qu'il faut s'engager dans les questions d'intendance du projet - entretenir le réseau de correspondants ministériels, estimer les besoins budgétaires et humains nécessaires, adapter la stratégie de formation, etc. - les obstacles apparaissent clairement sur la route. Comment faire des arbitrages interministériels, que faire des ministères dont les cellules d'étude ne sont pas formées au calcul économique, que faire des nombreux investissements sectoriels qui ne se prêtent guère à la quantification économique (Justice, Intérieur, Culture, ...), que faire des services qui respectent à la lettre les principes techniques de la RCB tout en alimentant leurs analyses de données spécifiques que renforcent leur position et leurs demandes (SNCF, EDF,...) ? Autant de problèmes auxquels sont réellement confrontés les promoteurs du projet RCB,

---

[527] Profitons-en pour relater les origines militaires de l'étude RCB conduite par Anicet Le Pors sur l'immigration. L'histoire qui va suivre, si elle sort du cadre de notre propos, permet néanmoins de se familiariser avec la complexité de la décision en matière d'expertise : « *Les communistes ont pensé que la RCB c'était une manoeuvre du Capital, une sorte de commission de la hache un peu sophistiquée. Je le rappelle dans l'article de l'Humanité que je vous ai passé. On ne pensait pas du tout que c'était la Révolution Cubaine au Budget. Mais moi, tout de même, j'étais moins sceptique car je pensais qu'en étant un bon de la RCB on pouvait débattre d'un certain nombre de questions importantes, et drainer beaucoup d'informations sur ce qui se passait dans l'administration. Avec la carte RCB on pouvait entrer dans beaucoup de choses, convoquer des réunions avec tout le monde. Par exemple, mon étude RCB sur l'immigration m'a appris plein de choses. L'origine de cette étude est assez cocasse. A la SDRCB de la DP j'étais responsable du bureau des études industrielles (plan sidérurgie, etc.) qui n'avaient pas nécessairement grand chose à voir avec la RCB d'ailleurs. J'avais passé en revue tous les secteurs en essayant d'évaluer tous les transferts de l'Etat à l'industrie et en faisant faire des études ponctuelles sur ceci ou cela. Tout sauf le nucléaire. Et un jour Malinvaud* [directeur de la Prévision de 1972 à 1974] *qui n'était pas très politique m'a dit d'aller jeter un oeil sur le « centre des hautes études de l'armement » (CHEAR) (c'est là que les ingénieurs de l'Armement réfléchissent aux problèmes des systèmes d'armes). Il font des conférences où ils invitent quelqu'un de la DP. Et donc en 1973, cela devait être moi. Mais il fallait que j'aie une habilitation « secret défense » et on a commencé à voir que je tardais à l'avoir. Poniatovski s'y opposait et Fourcade* [Valéry Giscard d'Estaing est alors Président] *ne pouvait pas me la délivrer et finalement on m'a dit que rien n'y ferait et que tant pis. Or par ailleurs, en 1975, j'étais l'adversaire de Fourcade pour la mairie de Saint-Cloud. J'ai commencé à faire du remue-ménage en prétextant que c'était pour cela que Fourcade m'avait interdit l'entrée au CHEAR. Pour me dédommager Fourcade m'a confié une mission RCB interministérielle sur l'immigration : l'incidence du transfert économique des immigrés sur la balance des paiements.* » (entretien avec Anicet Le Pors).

mais qu'ils avaient au départ considérés comme facilement surmontables, du fait de l'appui en apparence franc et massif de la plupart des membres du gouvernement.

4. Décomposition du système RCB

a. Opposition entre rationalisme ex ante de la SDRCB et appréciation ex post des décisions publiques de la DB

Pendant que la SDRCB venait à bout de son volant de grosses études RCB et perfectionnait sa méthodologie d'analyse micro-économique des décisions publiques, la DB assistait impuissante, au développement désordonné du système pluri-ministériel des études RCB. Advient le moment, à la fin de l'année 1971, où Renaud de la Genière, dont l'intérêt pour la RCB est de plus en plus ouvertement critiqué par ses collaborateurs, se demande si le point de non-retour n'a pas été atteint. Il en fait grief à la SDRCB. Le chef de cette dernière, Hubert Lévy-Lambert, réagit avec l'arrogance et l'obsession rationalistes qui lui sont coutumières[528] mais qui, à ce moment précis, vont lui être fatales. Le 7 décembre 1971, il envoie en effet à son ministre, et non à Renaud de la Genière, une longue note intitulée « *Problèmes posés à la Direction de la Prévision par le développement de la Rationalisation des Choix Budgétaires* »[529]. En introduction de la note, le chef de la SDRCB annonce que cette note procède d'une évaluation *ex post* de la mise en place de la RCB et que son contenu se résume en un plaidoyer pour une gestion plus autoritaire et centralisée qu'auparavant du système. La conclusion de la note illuste bien son ton général : « *Il apparaît que l'efficacité à attendre de l'opération RCB dépendra pour beaucoup de la façon dont la règle du volontariat sera tempérée par le renforcement du caractère directif du ministère des Finances* ». Selon cette orientation, il lui semble certes souhaitable « *d'assurer par le biais de la CIRCB une coordination souple de travaux RCB* [mais qu'il s'agit également] *de convaincre les ministères de lancer certaines études plutôt que d'autres qui auraient leur préférence* ».
Hubert Lévy-Lambert se déclare ainsi prêt à s'impliquer de plain-pied dans la gestion du mouvement d'études RCB. En outre, probablement entraîné par sa propre oeuvre de mise en cohérence conceptuelle de l'analyse micro-économique[530], il revendique le monopole de la gestion du système RCB, au risque de voir la Direction du Budget en prendre ombrage - c'est pourquoi la note est adressée au ministre. Immédiatement après avoir crédité « sa » SDRCB du succès du bulletin interministériel RCB, le sous-directeur de la DP en vient à rendre implicitement la DB responsable des dysfonctionnements du système d'études RCB. C'est elle qui a en effet supervisé le montage des cellules RCB dans les ministères, et qui aurait dû faire preuve de plus de discernement en plaçant systématiquement à la tête de ces cellules des « *ingénieurs-économistes fonctionnaires* » (bref, des gens comme lui).
La DB ayant échoué en tant que chef de fil de la RCB, le chef de la SDRCB demande que ce soit cette dernière qui reprenne le flambeau. Hubert Lévy-Lambert finit sa note en posant les conditions de cette salutaire reprise en main de la RCB. Nombre d'entre elles peuvent être considérées comme des affronts sans guère de retenue à la Direction du Budget, et l'intéressée les considérera comme tels : 1) « *Le ministère des Finances doit préciser sa pensée sur la RCB* [en clair, le soutien officiel et officieux du ministre est requis] ; 2) « *La présence d'une ou de plusieurs personnes « RCB » au sein du cabinet du ministre des Finances est souhaitable* » ; 3) « *La DP a le droit d'être informée de toute étude RCB*

528 C'est l'avis unanime de toutes les personnes que nous avons interrogées et qui le côtoyaient.
529 AMEF B52007
530 Son livre de 1971, op. cit.

conduite dans les différentes directions et services du ministère des Finances » [sous-entendu, même aux Finances il serait nécessaire que la SDRCB remette un peu d'ordre] ; 4) « *La Direction du Budget doit faciliter la participation d'agents de la Direction de la Prévision à toutes les études RCB menées dans les ministères* » [demande implicite de postes supplémentaires] ; 5) « *La Direction de la Prévision souhaite participer à l'élaboration du Budget. A une échéance plus ou moins rapprochée, l'objectif final serait que la Direction du Budget soit renforcée par des analystes opérationnels, la Direction de la Prévision jouant, dans la mesure où la Direction du Budget le souhaiterait le rôle de conseiller technique.* »[531].

Voilà donc les grandes lignes de la note envoyée par le chef de la SDRCB à Valéry Giscard d'Estaing. Ce dernier, conformément à sa posture attentiste, voire méfiante, à l'égard de la RCB, transmet l'affaire au secrétaire d'Etat aux Finances chargé du budget, Jean Taittinger, lequel arbitre logiquement en faveur de la Direction du Budget. Aucun rcbiste de la DP n'ira prendre place au sein du cabinet du ministre, de même qu'aucune augmentation d'effectifs ne sera accordée à la SDRCB, que cela soit pour investir la Direction du Budget ou accroître les capacités d'intervention de la SDRCB dans les études RCB conduites par les ministères. La petite croisade[532] d'Hubert Lévy-Lambert se solde donc par un échec total qui l'accule au départ en mars 1972. Il est remplacé par Michel Ternier, l'ingénieur de Ponts et Chaussées héros de la « guerre pour la sécurité routière » (qui n'est d'ailleurs pas encore terminée à l'époque).

Pour différentes raisons biographiques dont l'étude « sécurité routière » est indéniablement un point fort, Michel Ternier, à l'inverse de son prédécesseur, attache une importance certaine aux jeux d'acteurs et aux dynamiques de négociation qui ont cours lors des études RCB. Ses compétences en matière de micro-économie et d'analyse de système ne l'empêchent pas, bien au contraire, de prendre du recul par rapport à celles-ci et de s'intéresser aux théories organisationnelles et sociologiques de la décision[533]. Avec la nomination de Michel Ternier à la tête de SDRCB, l'incident Lévy-Lambert est ainsi clos sans grand dommage pour la SDRCB. Le directeur du Budget, poussé en cela par ses collaborateurs, ne souhaite cependant plus considérer la SDRCB comme un partenaire institutionnel[534] indéfectible. La SDRCB est mise désormais face à ses responsabilités, à savoir coordonner les études RCB ministérielles avec les moyens budgétaires, humains, institutionnels (CIRCB) et symboliques (BIRCB) dont elle disposait déjà avant l'incident. De son côté, la DB, dont la mystique rationaliste s'estompe sérieusement, se charge du volet « budgets de programmes » de la RCB : « *L'effort entrepris dans le domaine RCB, coûteux en hommes et en crédits, ne peut se justifier que s'il doit servir à éclairer*[535] *les allocations de ressources disponibles* », « *Je souhaite que ces ministères examinent soigneusement avec mes services dans les semaines qui viennent les conditions à remplir pour que ce nouveau type de discussions* [budgets de programme accompagnés d'étude économiques sérieuses]

---

[531] Cette déclaration ambitieuse, dans le cadre duquel même la Direction du Budget serait en partie dévorée, n'est pas étrangère, selon les entretiens dont nous disposons, à l'animosité réciproque qu'agents de la DP et de la DB se portent, étant obligés un tant soit peu de se côtoyer régulièrement dans le cadre de la RCB. Cela dit, la forme agressive de cette déclaration est clairement imputable à son auteur.

[532] Pour laquelle le sobriquet de « Révolution Cubaine au Budget », inventé par un comptable national de la DP au moment de mai 68 pour désigner la RCB, aurait en l'occurence pu convenir.

[533] Il participe ainsi avec Michel Crozier, Henri Mendras, et Alain de Vulpian à la création en 1972 de l'Association pour le développement des sciences sociales appliquées.

[534] La nomination à la même époque du théoricien économiste Edmond Malinvaud à la tête de la Direction de la Prévision renforce le directeur du Budget dans son souhait d'une séparation (qui n'est pas un divorce) entre DB et SDRCB dans la gestion de la RCB.

[535] On remarque dans le BIRCB que dès 1972 l'expression « Rationalisation des Choix Budgétaires » devient concurrencée par celle plus modeste d'« éclairage de la décision publique ».

puisse être adopté avec les meilleures chances de succès »[536], « *Aussi me paraît-il opportun que la commission RCB étudie les conditions d'un développement harmonieux des systèmes d'information de l'administration* », « *Ensemble nous continuerons dans cette voie, tout en se gardant* <u>*des dangers du perfectionnisme*</u> »[537], « *Il nous reste en matière d'études, qui constitue l'autre objet de l'action* [de refonte de la programmation budgétaire], *à progresser également, la décision de lancer des études analytiques s'étant faite de façon très décentralisée et très empirique et n'ayant concerné jusqu'à présent que des domaines restreints. Cela s'explique par la priorité accordée à la constitution de cellules d'études et à la formation d'analystes. Mais aujourd'hui, les administrations disposent de services compétents, dotés de moyens importants, et il importe de déterminer une véritable stratégie d'études à la mesure des efforts accomplis en matière de budgets de programmes* »[538].
En abandonnant la SDRCB à ses responsabilités d'études *a priori* (en majeure partie), la Direction du Budget revient à ses premiers choix de RCB, à savoir la fabrication d'indicateurs *in itinere* ou *ex post* de la nature et de la consommation des enveloppes budgétaires allouées. Elle en arrive même à revoir à la baisse son ambition de disposer de budgets de programmes intelligents, c'est-à-dire argumentés par des études analytiques : « *Nous sommes en présence [...] d'écarts parfois considérables entre les demandes des ministères, et ce que le ministère des Finances peut offrir. C'est une difficulté à laquelle nous ne pouvons remédier, car elle tient à la nature même des positions en présence. Je crois même que dans cette circonstance, la présentation en programmes a le mérite de faire apparaître la signification des dotations envisagées... Pour les autres ministères* [autre que le ministère de l'Equipement qui a adopté depuis longtemps la stratégie du « bon élève » en expérimentant la comptabilité analytique dans certains de ses services, ce qui lui vaut quelques largesses budgétaires], *je souhaite que le même exercice* [programmation de l'activité] *puisse être fait - affaire délicate puisqu'il s'agit d'un exposé politique - en termes chiffrés et non pas uniquement littéraires... En conclusion, il me reste à dire un mot des indicateurs de résultats et d'impact. C'est là, en effet, que se situe le tournant décisif de la programmation budgétaire* »[539].

b. <u>La DB se désolidarise stratégiquement de la SDRCB</u>

On se souvient qu'en 1967 et 1968, le directeur du Budget, Renaud de la Genière, entendait utiliser les capacités analytiques des micro-économistes de la DP pour mettre en pratique la comptabilité analytique dans l'ensemble de l'administration française. Bien que la DP ait refusé de se prêter docilement à ce projet, la DB considérait que la rationalisation micro-économique des dépenses publiques sous le magistère méthodologique de la SDRCB était une condition importante, voire *sine qua non*, à la rationalisation budgétaire de ces mêmes dépenses. En sus des problèmes de banalisation administrative des études RCB dans les ministères et de la bouffée rationaliste et irrévérencieuse d'Hubert Lévy-Lambert, d'autres éléments factuels vont finalement conduire la DB à considérer que les études RCB freinent plus qu'elle ne facilitent la rationalisation budgétaire des dépenses publiques.
Il y a tout d'abord formation d'un champ de controverses portant sur les régulations inter-institutionnelles autour de la question de la légitimité et de l'efficacité de la SDRCB à juger

---

536 Taittinger (J.), *Bulletin RCB*, n°7, mars 1972, p. 6 et 7.

537 Souligné par nous. Taittinger (J.), *Bulletin RCB*, n°10/11, décembre 1972, p. 7 et 9. Il importe de noter que ce numéro du BIRCB a été, à la demande de la DB, entièrement consacré aux problèmes de l'élaboration des budgets de programmes ministériels.

538 Lecat (J.-Ph.), *Bulletin RCB*, n°14, septembre 1973, p. 8. Jean-Philippe Lecat est le successeur de Jean Taittinger à la tête du secrétaire d'Etat aux Finances chargé du Budget dans le gouvernement de Pierre Messmer.

539 La Genière (de)(R.), *Bulletin RCB*, n°17, mars 1974, p. 38 et 39.

les actions ministérielles. Par exemple, c'est en réaction à l'activité de modélisation sectorielle de la SDCDP[540] en matière d'énergie que le directeur général d'EDF, M. Boiteux, par le biais du bulletin RCB qui joue le rôle de tribune ouverte dans le champ de controverses évoqué, se permet de donner publiquement des leçons de management moderne (libéral) à la DB : « *Le problème fondamental de l'organisation de nos sociétés modernes est de faire fonctionner convenablement un mécanisme de décentralisation des décisions... Ainsi informé à sa mesure chaque agent peut valablement recevoir une délégation de pouvoir pour faire au mieux dans sa sphère d'autonomie, l'indicateur de ce mieux étant le profit, qui joue à la fois le rôle d'objectif pour le délégué et d'instrument de contrôle pour le déléguant...*[Dans] *la tradition séculaire* [de l'Etat français], *la justification de l'entreprise autonome est rarement perçue comme la simple conséquence de la nécessité pratique où l'on est d'éclater l'économie nationale en cellules décentralisées au bénéfice - indirect et imparfait - de tous...* »[541].

A la même époque, dans d'autres numéros du bulletin RCB, Jacques Attali - à propos des méthodes de « direction par objectifs au ministère de l'Education Nationale - ou Raymond Marcellin - sur la notion de contrôle budgétaire *a posteriori* au ministère de l'Intérieur - tiennent des discours similaires à celui de M. Boiteux. De tels discours démontrent aux agents de la DB et, au premier chef, à son directeur que la coûteuse et complexe ruse des études RCB en guise de vecteur de rationalisation budgétaire ne trompe plus personne. Pire, ces discours leur indiquent que l'adoption de cette ruse les a peut-être fait passer à côté d'une stratégie simple de négociation avec des administrations dépensières qui semblent bien disposées à refondre leur comptabilité en échange de l'assurance d'une certaine autonomie d'action et d'un contrôle comptable pouvant être uniquement exercé *a posteriori* de la part de la Direction du Budget.

Les regrets de la Direction du Budget à l'endroit de son soutien aux études RCB redoublent aussi à la lecture des BIRCB, dans lesquels la fuite en avant techniciste[542] de la SDRCB et de certaines cellules d'études ministérielles est de plus en plus critiquée. Par exemple, Roland Morin, alors adjoint au délégué général à la recherche scientifique et technique, déclare : « *Sans doute reste-t-il des chercheurs pour affirmer le total hermétisme de l'univers dans lequel il vivent. Peut-être aussi existe-t-il des économistes pour revendiquer l'intégrale transposition de leurs méthodes dans le domaine de la Recherche. Mais si l'on veut progresser dans une voie nouvelle il faut renoncer aux exclusives, et se méfier tout particulièrement des modèles trop abstraits, des raisonnements trop perfectionnistes, qui recèlent plus de dangers qu'ils n'apportent de lumière.* »[543]. De surcroît, l'inefficacité décisionnelle des techniques RCB - qui discrédite le mouvement RCB auprès d'une part de plus en plus importante de la haute fonction publique - est aggravée par le caractère « a-humaniste » ou moralement inacceptable de certaines de leur implications théoriques : par exemple, la publicité donnée au calcul économique de la valeur de la vie humaine ou de l'homme-heure a introduit un malaise certain au sein de la fonction publique dans son rapport avec la méthodologie RCB (entretiens).

C'est pour toutes ces raisons que la direction du Budget défait peu à peu les liens stratégiques qui l'unissaient à la SDRCB de la DP, d'autant que, pour ce qui concerne le volet RCB qui lui revenait (révision de la nomenclature budgétaire, ou élaboration de budgets de programmes, ou encore élaboration des « blancs budgétaires » annexés à la loi de

---

[540] Activité impulsée à la SDCDP par Malinvaud, directeur de la DP de 1972 à 1974, avec la bienveillance de la DB.

[541] Boiteux (M.), *Bulletin RCB*, n°13, juin 1973, pp. 5-8.

[542] Distinction entre analyse coût-avantages, coût-efficacité et coût-efficience, recherches sur l'analyse multicritères, la méthode Delphi, la modélisation, les arbres de décisions ; autant de techniques qui n'ont qu'un rapport très lointain avec la manière dont la décision publique est réellement prise et mise en oeuvre.

[543] Morin (R.), *Bulletin RCB*, n°8, juin 1972, p. 8.

finance), les choses avancent de façon satisfaisante. De 1970 à 1974, la part du budget de l'Etat présentée sous la forme de budgets de programmes a progressé de 0 à 40%, 14 ministères sur une trentaine environ ont fait cet effort de renouvellement de nomenclature. De plus en plus de contrats Etat-entreprises publiques s'inscrivent dans cette même évolution. Ainsi, les personnes de la direction du Budget qui sont concernées par le mouvement RCB acquièrent lentement la conviction que la sous-direction RCB de la DP, poursuivant des chimères scientistes et technicistes, entrave plus qu'elle ne favorise un projet de réforme du budget et de la procédure budgétaire qui semble avoir quelque chance de se concrétiser.

Existe aussi un enjeu d'image : alliée à la SDRCB, la DB apparaît au reste de l'administration comme animée d'un projet totalitaire dans le champ étatique. Idéalement, il faudrait donc se désolidariser de la SDRCB. Mais cela ne peut se faire du jour au lendemain. Pour La Genière (directeur du budget), désavouer la SDRCB, c'est se désavouer soi-même. C'est aussi courir le risque d'entrer en conflit avec le directeur de la Prévision, Edmond Malinvaud, déjà homme de grande stature scientifique[544], et corporatiste élitaire (X-ENSAE). A la fin de l'année 1973, Edmond Malinvaud, qui considère la SDCDP plus comme un centre de recherche que comme un service d'études, tente de tempérer les critiques insidieuses qui fondent sur elles : « *Il est clair que la RCB porte principalement sur le calcul économique. C'est sa nature, sa fonction. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas de difficulté à accorder le calcul économique avec d'autres finalités sociales. Mais, si la difficulté existe, elle est dans la nature des choses. Ce n'est pas la RCB qui a créé les problèmes d'arbitrage entre la meilleure allocation des ressources et la meilleure justice. Il faut donc les résoudre aujourd'hui comme autrefois. Peut-être sont-ils devenus plus apparents de nos jours, justement parce qu'un effort a été fait pour mieux poser les choix...Mais attention ! Ce faisant, nous n'avons pas trouvé de formule magique. Parfois, on attend sans doute un peu trop de nous...* »[545].

c. Le management public et la sociologie des organisations discréditent les techniques traditionnelles de la RCB

C'est par une attitude de défiance polie, et non de rupture, à l'égard de la SDCDP, que la DB exprime sa position dans l'affaire RCB à partir de 1972. Il existe toutefois un domaine où la Direction du Budget se positionne beaucoup plus clairement : la formation aux méthodes RCB. Accaparée par son activité de recherches et d'études, la SDRCB de la DP ne contrôle pas et, de toute façon, ne s'intéresse guère à la formation. Officiellement c'est la petite division « méthode et diffusion » de la DP, dirigée par l'administrateur civil (ENA) Henri Bocognano, qui a la charge de définir le contenu des stages dispensés. Cette équipe restreinte de la DP est d'autant plus dépendante (en termes de budget et de décision) de la DB que cette dernière n'a plus guère que la formation aux « budgets de programme » comme enjeu RCB saisissable. Fin 1971, est créé à l'initiative de la Direction du Budget, le Colifor, le Comité de liaison pour la formation RCB. Début 1972, prétextant que les analystes de la SDRCB, *primo*, n'étaient pas assez nombreux pour prendre en charge les formations, *secundo*, n'étaient guère compétents en matière de comptabilité publique, *tertio*, initiaient les stagiaires aux différentes théories micro-économiques de la décision au lieu de partir de la pratique administrative effective, et, *in fine*, pouvaient apparaître comme étant en service commandé de la part du ministère des Finances, le Colifor décide de faire appel à

---

[544] Avec J.-J. Carré et P. Dubois, il venait d'écrire un livre qui a fait date : 1972, *La croissance française. Un essai d'analyse économique causale de l'après-guerre*, Paris, Editions du Seuil. Jean-Jacques Carré est l'inventeur de l'expression « Révolution Cubaine au Budget » (d'après Anicet Le Pors).

[545] BIRCB, n°15, décembre 1973, p. 4.

des services extérieurs et plus précisément au « Centre d'enseignement supérieur au management public » (Cesmap).
Créé en 1970 à l'initiative d'un administrateur des PTT[546], le Cesmap, association de loi 1901, tient lieu de service de formation permanente pour l'administration des postes et des télécommunications. L'essentiel du corps enseignant a suivi une formation doctorale en gestion aux Etats-Unis par l'entremise de la FNEGE, dont nous avons relaté la création plus haut dans le texte. Le Cesmap est organisé, comme une école de commerce, en départements sous-disciplinaires : comptabilité, contrôle de gestion, marketing, recherche opérationnelle, statistiques, sciences humaines, et informatique, le tout physiquement abrité dans un bureau de poste désaffecté à Cachan.
Très rapidement, les commandes de formation proviennent d'autres ministères que celui des PTT. L'équipe enseignante grandit pour culminer à environ 50 enseignants en 1975. La demande de formation qu'adresse le Colifor au Cesmap comporte trois exigences qui correspondent aux trois volets de la RCB : les méthodes de calcul économique, les budgets de programmes, la modernisation de la gestion. Du fait de ses capacités, le Cesmap ne peut répondre convenablement qu'aux deux dernières requêtes, mais, comme nous venons de l'expliquer, cela ne gênera pas outre mesure le Colifor et, plus particulièrement, la direction du Budget, qui ne pense plus qu'à diffuser l'idée et la pratique des budgets de programmes et pour qui le calcul économique n'est plus en odeur de sainteté. L'objectif est d'organiser des séminaires lourds dits « *nationaux* » de six semaines s'adressant à un groupe de 25 fonctionnaires ou assimilés de catégorie A. On trouve par exemple au Cesmap : Patrick Gibert[547], à l'époque un des responsables de la formation RCB, et qui se consacrera à « l'analyse et à l'évaluation des politiques publiques » à partir de la fin des années 1970 ; Jean-Pierre Nioche, sans doute le premier Français à s'investir académiquement dans le thème de l'évaluation des politiques publiques à partir du milieu des années 1970, et organisateur avec Robert Poinsard du grand colloque fondateur sur l'évaluation des politiques publiques en octobre 1983.
Ainsi, aussi surprenant que cela puisse paraître, c'est la Direction du Budget qui, animée d'un certain pragmatisme dans la diffusion des méthodes d'élaboration des budgets de programmes, permet à une pensée davantage sociologique qu'économique de l'action publique de faire son entrée sur la scène intellectuelle politico-administrative centrale, et ce dans le cadre de la politique institutionnelle de rationalisation des choix budgétaires. En 1974, l'Association pour le développement de sciences sociales appliquées est sollicitée pour organiser des stages d'une semaine environ, portant sur l'analyse stratégique et l'analyse organisationnelle. Ces formations arrivent à point nommé car les séminaires nationaux du Cesmap donnent des signes d'essoufflement. Le Colifor décide en 1975 de mandater le Cesmap pour la tenue de séminaires régionaux s'adressant aux fonctionnaires des services déconcentrés de l'Etat.
En septembre 1975, le bulletin RCB publie un numéro (n°22) laissant une large place à l'approche a-économique de la gestion publique. Tout d'abord, on y trouve un long compte-rendu du livre de Michel Massenet[548], « *La nouvelle gestion publique* ». Le propos de cet ouvrage prend largement appui sur le livre de Michel Crozier « *La société bloquée* » (1971)

---

[546] Nous précisons « administrateur des PTT » car existait à l'époque au sein du ministère des PTT une concurrence entre les anciens élèves de l'ENSPTT et les membres du corps des X-Télécoms. Or, en 1971, les responsables des différents corps de l'X avaient décidé de fonder le « Centre de formation supérieure au management » (Cfsm) qui aurait pu venir concurrencer le Cesmap. Mais, précisément, hormis les fortes dissensions inter-corporatistes qui ont miné le Cfsm, le Colifor, contrôlé par des énarques, n'a jamais souhaité passer de grandes commandes de formation à un centre contrôlé par des fonctionnaires polytechniciens.

[547] Fondateur et rédacteur en chef depuis 1983 de la revue *Politiques et Management Public*.

[548] Maître de requête au Conseil d'Etat, M. Massenet était à cette époque directeur général de l'administration et de la fonction publique.

ainsi que sur celui de MM. James March et Herbert Simon « *Les organisations* » (1969). Par ailleurs, l'approche matérialiste des technologies administratives adoptée par Lucien Sfez - dans son livre « *L'administration prospective* » (1970) - est battue en brèche par Michel Massenet qui insiste fortement sur le fait que le droit (rationalité juridique) et le politique (jugements de valeurs) sont des facteurs pratiquement irréductibles à une rationalité économique (rentabilité, efficacité, ...) sur laquelle reposent les techniques RCB : « [A propos des services publics] *il s'agit d'organisations pluridimensionnelles, qui manient des systèmes de valeurs et des systèmes de mesure hétérogènes... les promoteurs de la méthode RCB pensent pouvoir trouver des critères de valeurs significatifs de l'efficacité des services... Toutefois, le jeu de la pondération relative de ces valeurs, au moment de la décision, sera toujours un facteur subjectif plus proche de l'analyse politique que de l'analyse mathématique.* » (p. 11).

Dans le même numéro du bulletin RCB, un ingénieur en chef de l'armement, passé consultant pour le compte du ministère de la Défense, rapporte la « *stratégie de changement de l'administration publique en Grande-Bretagne* » fondée sur la « direction par objectifs » (accompagnée d'enquêtes d'opinion auprès des fonctionnaires britanniques). C'est ensuite au tour de Jean-Gustave Padioleau et Jean-Claude Thoenig de faire état - à la suite d'un séjour effectué au Etats-Unis - d'un vaste mouvement de création d'écoles de management public outre-Atlantique : « *A l'exception de quelques commentateurs lucides*[549] *qui émettaient des réserves, l'optimisme était alors de rigueur et le Président Johnson voyait dans la généralisation du PPBS une révolution. Rapidement, les faits allaient ramener à plus de réalisme cet enthousiasme* [...]. *Les agences fédérales, les états fédérés, les mairies* [...], *recherchaient des experts compétents en théorie micro-économique et rompus à l'analyse de système, que les écoles d'administration ne pouvaient fournir. Simultanément, les difficultés d'application rencontrées par l'usage de techniques formelles d'aide à la décision allaient faire surgir en plein jour des aspects essentiels de la gestion des affaires publiques mais jusque-là peu pris en compte : le fonctionnement social et humain des bureaucraties, la dynamique des conflits, les attitudes et réactions des opinions publiques et des groupes d'intérêts, etc.* » (pp. 27-28).

Dans le numéro suivant du bulletin RCB (N°23 de décembre 1975) paraît un court texte intitulé « Quelques réflexions d'un stagiaire sur les relations entre la RCB et la sociologie » (pp. 33-37) : « [En conclusion], *La sociologie* [...] *constitue pour l'analyste* [...] *un champ de méthodes et de résultats particulièrement riche. Son principal défaut est d'être généralement orientée vers les problèmes globaux des sociétés qui ne sont que rarement ceux auxquels il se trouve confronté. Mais même la portée de cette remarque doit être limitée : la connaissance des forces et des courants sociaux* [l'auteur fait ici référence au livre d'A. Touraine « *Production de la société* », Seuil, 1973] *permet à l'analyste, confronté à un secteur nouveau, de tester par analogie l'influence de facteurs qui se font sentir dans des secteurs variés ; pour reprendre l'exemple classique de ce phénomène mi-administratif mi-social que constitue l'existence des grands corps de l'Etat, on ne peut qu'être frappé de son universalité... On peut toutefois se demander si plutôt que cette démarche de l'analyste vers la sociologie il ne serait pas préférable d'intégrer des sociologues dans des équipes pratiquant la RCB...* ».

Dans le même numéro du bulletin RCB, le responsable de la formation RCB à la DP tire un trait sur les techniques traditionnelles de la RCB : « *S'il revient aux promoteurs de la RCB d'avoir décelé le goulet d'étranglement du développement de leur opération*[550]*, il n'est pas pour autant inutile de s'interroger sur la valeur, la portée et la signification de cet effort.*

---

[549] Hommage implicite à A. Wildavsky.

[550] Notons que l'auteur se désolidarise de ces promoteurs - alors qu'il en était - en parlant d'eux à la troisième personne du pluriel.

Les récentes réflexions du Colifor, ainsi que les initiatives prises récemment par les hauts responsables de la Fonction Publique, attestent de l'actualité de ce problème. Celui-ci préoccupe tous ceux qui pensent avec Michel Massenet qu'une véritable tempête de formation permanente est nécessaire mais qui dénoncent, non sans raison avec M. Crozier et J.-C. Thoenig, le caractère décevant et stérile des efforts pédagogiques déployés depuis plusieurs années pour former le personnel des bureaux aux joies esthétiques de la RCB sans que, pour autant, ce changement technique et intellectuel ait eu des répercussions sur leur situation personnelle, à l'intérieur de leur bureau. » (p. 48).

La montée en puissance du management public et de la sociologie française des organisations dans la controverse de la modernisation de l'administration mérite d'être replacée dans son contexte. Institutionnellement, certes, elle marque clairement que le calcul économique et l'analyse de système - les deux astres techniques de la RCB - sont détrônés de leur rôle fédérateur et intégrateur dans la conduite de la réforme globale de l'Etat. Cependant, historiquement, il convient de noter que la managérialisation et la sociologisation de la controverse, malgré son caractère patent, ne correspondent en rien à une sorte de second souffle ou de renaissance du mouvement RCB, dont la désintégration ne cessera pas jusqu'à son complet abandon. On peut donner plusieurs explications à cela. D'abord, la sociologie organisationnelle et le management public ne constituent pas des techniques, contrairement à l'analyse de système et au calcul économique. Ils forment plutôt des technologies[551] et sont donc objectivés par les technocrates comme moins mobilisables et, en conséquence, moins motivants que les deux techniques RCB traditionnelles.

D'autre part, en ce milieu des années 1970, la sociologie organisationnelle et le management public, bien qu'ils soient portés par des groupes sociaux se chevauchant de plus en plus, ne s'étaient pas encore retrouvés à l'intérieur de cette sorte de programme commun qui plus tard s'intitulera *grosso modo* « analyse des politiques publiques », alors que, par comparaison, l'articulation de l'analyse de système avec le calcul économique était pour ainsi dire naturelle ou, en tout cas, naturalisée depuis longtemps par l'expérience du PPBS, antérieure, comme on le sait, à l'expérience RCB. Mais le facteur explicatif le plus pesant de ce double phénomène de relégation et, pourtant, de non-substitution du management public et de la sociologie organisationnelle aux techniques traditionnelles RCB n'a qu'un rapport lointain avec ce que sont ces deux technologies en termes de construction sociale. Le principal facteur explicatif réside davantage dans la conjoncture institutionnelle, politique et économique du milieu des années 1970.

d. 1974, le déclin inexorable de la RCB

En mai 1974, l'arrivée de Valéry Giscard d'Estaing à la Présidence de la République va très profondément affecter la vie du mouvement RCB, soit en prenant acte des tensions décrites ci-dessus, soit en initiant de nouvelles évolutions.

On peut commencer à démêler les fils de cette reconfiguration en signalant quelques mouvements dans le personnel d'encadrement concernant l'opération RCB. Tout d'abord, si Valéry Giscard d'Estaing fait preuve d'un certain esprit de conciliation et d'apaisement en direction des gaullistes en prenant Jacques Chirac comme Premier Ministre, ce n'est pas uniquement dans cette logique que le portefeuille des Finances est attribué. C'est en effet un « dur », un anti-keynésien partisan de l'orthodoxie budgétaire et du marché, Jean-Pierre Fourcade[552], qui est nommé ministre des Finances.

---

551 ... c'est-à-dire que les acteurs envisagent leur transmission beaucoup moins facilement que celle des techniques *per se*.

552 Inspecteur des Finances, major de l'ENA, même promotion que celle de Valéry Giscard d'Estaing. Il a partagé son début de carrière entre le cabinet de Valéry Giscard d'Estaing et le ministère des Finances où il a été directeur du commerce intérieur et des prix. En 1970, il entre dans le secteur bancaire jusqu'en 1974.

Comme Valéry Giscard d'Estaing au cours de la période 1962-65, le nouveau ministre des Finances entend mettre la Direction de la Prévision à son service et non au service de la nébuleuse politico-administrative interministérielle de la planification ou de la RCB. Ainsi Edmond Malinvaud est-il prié de quitter la Direction de la Prévision, ce qu'il fait sans difficulté puisqu'on lui propose de prendre la tête de l'INSEE en remplacement de Jean Ripert, qui part diriger le Commissariat Général du Plan. Pour le remplacer, Jean-Pierre Fourcade choisit Pierre Cortesse (énarque, administrateur civil des Finances), un homme relativement effacé[553], qu'il connaît bien puisqu'il l'a eu sous ses ordres à la Direction du commerce intérieur et des prix.

Le ministre des Finances procède également à un changement à la Direction du Budget. Renaud de la Genière, nommé second gouverneur de la Banque de France, cède sa place à Paul Deroche : « *En 72 c'est vrai que la RCB est sortie de son état de grâce. Trop technocratique, elle coûtait aussi très cher car les études, pour qu'elles soient faites sérieusement, mobilisaient beaucoup de gens, et il faut dire aussi que les décisions, on les prend tous les jours et la RCB ne permettait pas de travailler à ce rythme. Et puis il y a eu un renversement de la position du Budget à partir du départ de La Genière remplacé par un proche de Giscard, Deroche* » (entretien avec Pierre Cortesse). Face à ce train de nominations et de mutations, Michel Ternier, l'X-Ponts responsable de la SDRCB de la DP, comprend que la RCB en tant que système pluriministériel d'expertise méthodologiquement solide des décisions publiques n'a plus d'avenir (entretien avec lui). Il retourne au ministère de l'Equipement, diriger le SAEI qui est lui-même en train d'être démantelé, les différentes directions du ministère s'en disputant les morceaux.

Le tournant Fourcade pour la RCB
(BIRCB, n°21, juin 1975)

En janvier 1975, Jean-Pierre Fourcade convoque une réunion de la Commission de rationalisation des choix budgétaires pour faire part à ses membres de ses décisions unilatérales en matière de RCB, à la manière d'un maître d'école : « *Certes le calcul économique et les analyses coût-avantage interviennent de plus en plus fréquemment au stade de l'examen proprement administratif des projets d'investissements et des nouvelles réglementations. Mais reconnaissons que le rôle de l'analyse en termes de rationalité et d'efficacité économique n'est pas encore assez étendu ni tout à fait poussé jusqu'à la décision [...] Il faut désormais considérer la phase préparatoire de la RCB comme achevée et passer aux applications pratiques. Tout d'abord,* ***achever de mettre en place les instruments de la RCB.*** »

On pense alors aux instruments d'analyse micro-économique ; mais non, c'est exclusivement des budgets de programmes dont Jean-Pierre Fourcade parle : « *Je propose de nous fixer comme objectif de présenter la totalité des dépenses de l'Etat sous forme de budgets de programmes dans la loi de finances pour 1978, et je compte bien, Monsieur le Commissaire général au Plan, arriver progressivement à ce que les budgets de programmes soient des éléments importants d'accompagnement de l'action publique au cours des prochaines années* [...] *Mais je l'ai dit, il importe que la RCB évite l'écueil de l'ésotérisme et de l'abstraction. C'est pourquoi, à ma demande et parallèlement aux travaux RCB, j'ai proposé au Gouvernement* ***d'engager une procédure systématique de révision des services votés****. Dans ce cadre, il a été décidé de confier aux magistrats de la Cour des Comptes le soin de procéder chaque année, en liaison avec la direction du Budget et les départements ministériels concernés, à un examen systématique des crédits alloués à un certain nombre*

[553] De l'avis de certaines des personnes que nous avons interrogées et qui ont travaillé avec lui, le fait que Pierre Cortesse ne fasse pas partie d'un des grands corps de l'ENA constitue l'élément clé d'explication de son comportement d'effacement.

de ministères. Trop souvent en effet les dotations budgétaires sont reconduites d'année en année alors que leurs justifications initiales ont disparu [...] *La révision des services votés ne se confond pas avec la RCB, mais il est clair que les travaux menés au titre de cette dernière trouveront en elle une structure d'accueil particulièrement précieuse.* ».

Manifestement, l'heure n'est plus à l'intelligence budgétaire fondée sur la rationalité économique, mais à la chasse aux dotations budgétaires inutiles et facilement identifiables comme telles. Comme l'exprime le nouveau directeur du Budget au cours de la même réunion de la CIRCB, la stratégie du Budget doit être « *implacable* ». Il faut procéder étape par étape, nettoyer budgétairement chaque département ministériel l'un après l'autre. Pour cela, les budgets de programmes doivent impérativement être accompagnés d'indicateurs de coûts et de résultats sous une forme « *véritablement comptable et non plus statistique ou littéraire* ». Pierre Cortesse, qui a remplacé Edmond Malinvaud à la tête de la DP, s'inscrit strictement dans cette nouvelle logique de reprise en main budgétaire de l'administration : « *Mais je ne dissimulerai pas que ce bilan* [...] *présente également des aspects négatifs* [...] *Premièrement, trop de travaux ont porté sur des sujets marginaux ou n'ont pas été replacés dans un contexte permettant de les utiliser dans la préparation du budget. En second lieu, certaines études qui avaient été annoncées n'ont pas été effectuées selon l'état d'esprit que la RCB souhaitait développer* [...] *Trop souvent, des études ont été effectuées sans une coopération satisfaisante avec notre département qui, parfois, n'a même pas eu connaissance du rapport en fin d'étude.* ***Il est bien sûr normal que chaque administration effectue des études pour son propre usage, mais il ne s'agit pas alors d'études concernant notre commission***[554]. [Désormais] *l'activité d'études devra porter, d'une part sur les analyses de programmes évoquées par le directeur du Budget, d'autre part sur des études de fond destinées à éclairer des dossiers majeurs sur lesquels le gouvernement doit se prononcer.* »[555].
Ainsi est signé l'arrêt de mort institutionnelle[556] du réseau pluri-ministériel de cellules RCB et de la SDRCB en tant que coordinateur de ce réseau. L'investissement de la SDRCB dans les méthodes de calcul économique - investissement par lequel la SDRCB entendait construire son autorité sur les cellules RCB ministérielles - n'a donc plus lieu d'être. Tout ce que la SDRCB a à faire consiste à répondre présent lorsque la Direction du Budget lui demande de conduire une étude économique (pas nécessairement micro-économique) sur tel ou tel dossier.

Le tournant Fourcade pour la SDRCB de la DP

A partir de ce point du texte nous de parlerons plus de SDRCB mais de **« sous-direction « C » de la Direction de la Prévision » (SDCDP)** qui a été depuis le début (1967) son véritable intitulé dans le bottin administratif. On vient en effet de voir que sur un plan institutionnel le système RCB se désystématise. On constate la même chose sur le plan technologique. En effet, à partir de 1975, l'usage par les agents de la **SDCDP** de l'analyse micro-économique des décisions administratives couplée à l'analyse de système va se réduire comme une peau de chagrin. Cette évolution procède d'abord d'un choix conjoncturel, ainsi que nous l'a exposé Pierre Cortesse : « *Ce qui marque le milieu des années 1970 c'est le retour à la macroéconomie avec les modèles, la montée du chômage*

554 Dans cette citation et la précédente, les passages en caractère gras figurent comme tels dans le texte de l'auteur.

555 *Bulletin RCB*, n°21, pp. 12-13.

556 D'un point de vue idéologique, la mort du réseau est moins brutale, d'autant plus que le Bulletin interministériel RCB continue de paraître.

qu'il fallait tenter de prévoir et d'expliquer. La crise du pétrole commence à montrer l'ampleur de ses effets sur l'économie. Il y a aussi l'abandon du Plan, du fait que l'on ne peut pas expliquer aux Français que l'on planifie une montée inéluctable du chômage et une baisse de la croissance. On sait qu'en 1980 il y aura près d'un million de chômeurs, on le sait mais on ne veut pas le dire et donc on laisse tomber le Plan. Et la RCB n'est, dans cette affaire, qu'un instrument secondaire qui n'a en plus pas fait ses preuves. On ne la supprime pas parce que cela sert à faire des bonnes études (l'étude de Le Pors sur l'immigration est une très bonne étude mais c'est un sujet qui n'est pas fondamental, on ne va pas régler les problèmes de chômage en...) mais on ne compte plus trop sur elle pour réformer l'aide à la décision budgétaire. A partir de 1975, la SDCDP se donne des priorités et commence à s'intéresser à de grands problèmes tels que l'efficacité des mécanismes de marché, le plan Route, le Plan télécommunications, le rôle des grandes entreprises publiques. Méthodologiquement la RCB n'avance plus. » (entretien).

Choix conjoncturel à propos duquel il faut par ailleurs noter qu'il s'affirme par la mise en oeuvre d'une politique spécifique du personnel à la Direction de la Prévision. Il est vivement conseillé aux ingénieurs-économistes de la SDCDP de ne pas s'y éterniser s'ils souhaitent faire une belle carrière[557]. A la fin des années 1970, la plupart seront partis. Quant aux agents contractuels recrutés à la fin des années 1960, leur gestion est plus problématique puisqu'ils sont à mobilité administrative réduite. Certains sont titularisés fonctionnaires et réaffectés à d'autres endroits du ministères des Finances. Certains se recyclent méthodologiquement dans l'espoir (vain à terme) de garder leur poste, d'autres sont « mis en végétation » dans l'attente d'une occasion de départ comme c'est le cas d'Anicet Le Pors : « *Après* [mon étude sur l'immigration[558]] *on ne m'a plus rien donné à faire pendant plus*

---

[557] Notons qu'à partir de 1972 et jusqu'en 1986, tous les chefs de la SDCDP sont tout de même issus du corps des Ponts et Chaussées. Néanmoins, à part Michel Ternier (72-75), tous ont débuté leur carrière au CEPREMAP et se sont spécialisés dans la modélisation macro- ou méso-économétrique, ce qui techniquement n'a aucun rapport avec la Rationalisation des Choix Budgétaires.

[558] Contrairement à ce que suggère Pierre Cortesse, l'étude d'Anicet Le Pors n'a pas été considérée par la hiérarchie du ministère des Finances comme une bonne mais négligeable étude RCB. Comme l'a bien montré Patrick Weil dans son livre « La France et ses étrangers » (Calman-Lévy, 1991), les intentions de Valéry Giscard d'Estaing et de Lionel Stoléru à l'égard de la population immigrée (algérienne notamment car, par son importance démographique et sa forte syndicalisation, elle faisait obstacle à la restructuration rapide des industries lourdes) visaient le retour de ces populations dans leurs pays d'origine. Si Valéry Giscard d'Estaing était déjà connu à l'époque pour maintenir un minimum d'expression experte hétérodoxe au sein du ministère des Finances, on ne peut en dire autant de Jean-Pierre Fourcade. En tout cas, ni l'un ni l'autre n'ont goûté le « *tapage médiatique* » (conférences de presse, actions de diffusion, etc.) qu'a organisé Anicet Le Pors autour de son étude. A la suite des 49,19% obtenus par François Mitterrand au second tour de l'élection présidentielle de mai 1974, il n'était plus question de permettre à cette entité administrative réputée gauchiste et communiste qu'était la DP d'utiliser l'Etat comme tribune pour l'expression d'idées de gauche. Ce qui gêne profondément Valéry Giscard d'Estaing et Jean-Pierre Fourcade, c'est qu'Anicet Le Pors politise illégitimement son expertise économique qui, eu égard à sa fonction, n'appartient qu'à l'Etat et au gouvernement qu'il sert. En médiatisant son étude, le futur ministre de la fonction publique de François Mitterrand montre en effet que sur le plan économique, les immigrés (qui pèsent positivement sur la balance commerciale de la France) sont ce que la gauche dit qu'ils sont sur le plan politique : « des travailleurs français à part entière » (paraphrase d'un slogan apparu sur la scène publique en juin 1968). D'après Bernard Walliser (X-Ponts, entré à la SDCDP en 1972, retourné faire de la recherche et enseigner l'économie à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées en 1982), l'événement Le Pors a fait en quelque sorte déborder le vase de mansuétude de la hiérarchie des Finances vis-à-vis de la SDCDP : « *De 1970 à 1975, à la DP il y avait une ambiance bon enfant ; sur environ 150 personnes, il y en avait la moitié qui était des ingénieurs-économistes marginaux* [au sein des Finances s'entend] *plutôt de gauche, la DP n'était pas dans les locaux du ministère des finances au Louvre, il y avait peu de hiérarchie, on ne portait pas de cravate, c'était vraiment le jour et la nuit entre la DP et le reste des Finances. La DP fonctionnait bien avec le CGP et l'INSEE mais pas avec le reste des Finances qu'elle ne voyait presque pas (sauf les grands pontes). Le triangle DP-Trésor-Budget était alors inexistant. En 75, les divisions de la DP deviennent des bureaux. Le reste du ministère commençait à vouloir faire rentrer la DP dans le rang, d'autant plus que DP était considérée comme un repère de gauchisants où s'opposaient*

d'un an mais cela ne m'a pas gêné car j'avais une activité politique intense, c'était le Programme Commun et moi j'étais responsable de la question importante du « taux minimal de nationalisation ». Et puis je suis devenu sénateur en septembre 1977 (ma période RCB s'est arrêtée là). » (entretien).
Ainsi qu'on le verra plus loin, c'est le corps des administrateurs de l'INSEE qui va, avec un certain succès, jeter son dévolu sur le réseau pluriministériel RCB laissé en déshérence par le ministère des Finances.

Le rappel à l'ordre hiérarchique du dispositif RCB se fait donc de deux manières. Tout d'abord, finies les douces rêveries de l'autocontrôle administratif par les « Lumières » censées être engendrées par le calcul économique et l'analyse de système. On décharge la SDCDP de ses prérogatives interministérielles. C'est la Cour des Comptes qui se chargera de placer des mouchards budgétaires (indicateurs comptables) dans les départements ministériels[559]. Ensuite, fini l'éparpillement des études RCB conduites par (ou sous la houlette de) la SDCDP : « *En ce qui concerne l'analyse des programmes, l'objectif à échéance d'environ un an est de prouver, sur un nombre limité de cas* [pas plus d'une dizaine] *qu'une discussion budgétaire en termes de résultats escomptés et de moyens à allouer pour atteindre ces résultats est possible et constitue une amélioration sensible par rapport à la pratique actuelle.* ». L'activité interministérielle de la SDCDP se ramassera dans un petit nombre d'études prioritaires par an, suscitées par la Direction du Budget ou le ministre « *...le ministre des Finances a proposé, par une lettre adressée à certains de ses collègues, de définir pour 1975, un programme d'études prioritaires de RCB* »[560]. Le choix de ne programmer qu'un petit nombre des études prioritaires dénote en fait la volonté du ministre des Finances et plus généralement du gouvernement de pouvoir contrôler scrupuleusement le choix des objets d'études, la conduite des études et l'usage qui peut en être fait publiquement. Il est probable que ce soit l'étude d'Anicet Le Pors qui fasse ici contre-jurisprudence[561].
Dans ces professions de foi du ministre des Finances et des directeurs du Budget et de la Prévision, prônant une instrumentalisation davantage centralisée et ciblée de la RCB, un élément est absent : la formation des agents administratifs, qui n'est donc plus considérée

---

régulièrement 2ème gauche et PC. Lorsque Le Pors a sorti son étude sur l'immigration pour mettre un peu de rationalité économique dans le débat politique de l'époque, cela n'est pas passé inaperçu et a contribué à renforcer la réputation d'une DP de gauche et incontrôlable » (entretien).

559 Projet qui n'aboutira pas, les magistrats de la Cour des Comptes veillant à ne pas se faire instrumentaliser par leurs interlocuteurs des Finances.

560 Allocution à la CIRCB de Pierre Cortesse, *BIRCB*, n°21, juin 1975, p. 13.

561 Il est à noter que la procédure suivie pour ce nouveau (*) type d'études RCB présente quelques ressemblances avec le fonctionnement formel du dispositif national d'évaluation créé par décret en 1990 : "*Ces études se dérouleront selon une procédure spécifique qui témoigne de l'intérêt qu'y attache le Gouvernement et qui en garantit l'efficacité* [décisionnelle]. *Une lettre de mission, signée conjointement par les ministres intéressés, confiera la direction des travaux à un expert de haut niveau qui sera tenu de consulter les instances de décision concernées par les études et de les informer de l'avancement des travaux. Cette mission comportera notamment : le recensement et l'analyse des travaux déjà réalisés, car il ne s'agit pas de repartir à zéro... ; la constitution d'un groupe de travail ad hoc qui devra s'appuyer sur les services d'études existants ; et la préparation d'un dossier complet comportant à l'usage des ministres une note de présentation exposant les données du problème et résumant les termes du choix sous forme de propositions précises. Ces travaux seront suivis par la direction du Budget, ce qui en garantira le réalisme financier, et par la direction de la Prévision, qui vérifiera la rigueur des méthodes utilisées et dans certains cas apportera une contribution active aux travaux.*". *Bulletin RCB*, n°21, pp. 12-13. Homologie entre les deux séquences suivantes : 1) le gouvernement choisit les objets d'études RCB et délègue à la Direction du Budget le soin de gérer la 'pertinence décisionnelle' du processus d'expertise pendant que la Direction de la Prévision en garantit la qualité méthodologique ; 2) le comité interministériel d'évaluation (CIME) choisit les objets d'évaluation et délègue au Commissariat Général du Plan le soin de gérer la 'pertinence décisionnelle' du processus d'expertise pendant que le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) en garantit la qualité méthodologique. (*) Nouveau pour le dispositif RCB car ces études marquent en fait le retour à la tradition des "rapports au ministre".

comme un enjeu prioritaire pour le succès de l'opération RCB. En fait, hormis les stages de formation axés sur l'élaboration des budgets de programmes - stages montés conjointement par le Cfsm et le Cesmap, qui, à la suite d'une crise interne (courant 1975), voit partir vers d'autres horizons les deux tiers de son corps enseignant[562] -, la formation RCB va petit à petit perdre son étiquette et être récupérée par différents ministères, et notamment celui de la Fonction Publique.

Récapitulons : en cette année 1975, la sociologie des organisations et le management public étaient petit à petit en train de s'imposer dans l'esprit des acteurs de la mise en oeuvre de la RCB, tant au niveau du ministère des Finances que des ministères dépensiers et des entreprises publiques. Ces deux corpus technologico-scientifiques représentaient bien plus qu'une leçon de l'expérience sur la manière de conduire une réforme de l'Etat, en l'occurrence la RCB. Ils conceptualisaient la naissance et l'élargissement d'un accord entre acteurs publics sur la prise de décision : autonomie et responsabilisation comptable des services publics, contrôle *a posteriori*, et plus prosaïquement, possibilité pour les services dépensiers de ne pas avoir peur de se faire confisquer d'anciennes dotations et donc de pouvoir réfléchir avec davantage de sérénité et d'intelligence à la réaffectation de ces dotations au vu des résultats obtenus effectivement. Mais les nouveaux arrivés à la tête du ministère des Finances font voler en éclat ce *modus vivendi* politico-administratif encore fragile qui se mettait en place et qui posait la sociologie des organisations et le management publique sur les fonts baptismaux de la moderne raison d'Etat. La tension budgétaire qu'instaure, au premier chef, Jean-Pierre Fourcade se radicalisera bien évidemment vers 1976, lorsque la crise pétrolière de 1973, dont on s'est aperçu avec retard qu'elle annonçait une crise économique mondiale, aura des effets négatifs patents sur les recettes et les dépenses de l'Etat.

e. Pragmatisme *ex post* et pragmatisme décisionnel

Si l'on dresse un bilan politico-administratif de l'évolution du mouvement RCB, on observe deux phénomènes. Premièrement, la rationalité technico-scientifique de la SDCDP fondée sur l'analyse micro-économique perd de sa légitimité et voit son monopole sur le dispositif RCB disparaître. Les crédits de sous-traitance pour les études RCB sont diminués de manière drastique. Les crédits de recrutement de contractuels sont réduits à néant (tout ceci se déroule approximativement entre 1976 et 1978). Deuxièmement, la sociologie des organisations et le management public, qui étaient lentement parvenus au seuil de la consécration en lieu et place de l'analyse micro-économique dans le dispositif RCB, sont balayés d'un revers de main par les nouveaux maîtres du ministère des Finances, adeptes d'une doctrine de rigueur budgétaire et comptable à laquelle la crise économique met le vent en poupe.

Finalement, au cours de la seconde moitié des années 1970, dans ce qui fut le système RCB, le rapport au temps change du tout au tout : à l'ère des ingénieurs-économistes se légitimant par la mise en avant d'une rationalité micro-économique pour les grands projets d'investissement se substitue l'ère des énarques-gestionnaires qui entendent veiller tant bien que mal à la préservation de l'équilibre des comptes publics. Ainsi que le dit Michel Durafour, ministre délégué à l'Economie et aux Finances, lors de la septième et dernière réunion de la CIRCB (avril 1977) : « *Au cours des dernières années, trois situations se sont présentées successivement : de 1970 à 1974, une série de cinq budgets a été exécutée sans interruption d'excédents ; en 1975, un déficit massif de 37,8 milliards, dû pour partie à la récession, a été pour l'essentiel consenti pour limiter la dégradation de la croissance*

[562] C'est un point important sur lequel nous reviendrons plus tard, car c'est à cette occasion que Jean-Pierre Nioche quitte le Cesmap et s'investit dans le thème de l'évaluation des politiques publiques (entretien avec Jean-Pierre Nioche).

économique ; depuis 1976, l'objectif de la politique budgétaire est de rétablir l'équilibre. Des progrès importants ont d'ores et déjà été accomplis puisque le déficit de 1976 devrait être substantiellement réduit par rapport à celui de 1975. Un pas décisif reste à accomplir en 1977. Les autorisations de dépenses initiales accordées par le gouvernement devront être rigoureusement respectées. Les administrations doivent prendre conscience que l'élaboration du budget qui les concerne ne constitue pas une péripétie susceptible de révisions ultérieures... »[563].

Administrativement, les énarques-gestionnaires bouteront hors de la SDCDP les ingénieurs-économistes spécialistes de la rationalisation des investissements de l'Etat, et de la DP en général, en s'octroyant les services d'X-ENSAE méso- ou macro-modélisateurs. Car il importe de noter que si l'usage de modèles sectoriels ou macro-économétriques est tourné vers la prévision (objectif *ex ante*), ces modèles sont essentiellement construits sur la base de séries statistiques (réalisées *ex post*). La production de la SDCDP suit l'évolution du cadre temporel évoqué. Les études durent moins longtemps, elle portent davantage sur le court terme que sur le long terme. Ces évolutions sont renforcées par le fait que l'augmentation des demandes d'études en provenance de la direction du budget oblige la SDCDP à se départir de la logique pluriannuelle des projets d'investissement des ministères dépensiers avec lesquels elle travaillait régulièrement avant 1975.

Parallèlement à ce changement de cadre temporel, la controverse sur la réforme de l'Etat par la RCB glisse également d'une logique d'arsenal orientée par la qualité intrinsèque des méthodes d'analyse économique vers une problématisation des rapports entre savoir et pouvoir, entre études et décision, en passant, comme on l'a vu, par une forme de scepticisme quant à diffusion des méthodes d'analyse économique - scepticisme qui a bien failli profiter à la sociologie des organisations et au management public. Ainsi que le note Jacques Chirac, Premier Ministre, à l'occasion du trentième anniversaire de l'ENA, dans une allocution intitulée « *L'administration nouvelle* » : « *C'est un fait d'expérience que ces travaux* [études RCB], *sauf exceptions faciles à recenser, inspirent trop faiblement l'action quotidienne. Et, d'un autre côté, on voit des fonctionnaires qui prennent des initiatives au coup par coup, sans éclairage sérieux, sans perspective. Une meilleure organisation devrait faire disparaître ces cloisonnements* »[564].

Il est remarquable de voir que les deux glissements conceptuels que l'on vient de décrire correspondent à la naissance de deux pragmatismes - l'un temporel, l'autre décisionnel - qui ont largement structuré le thème de l'évaluation des politiques publiques tout au long des années 1980. Le pragmatisme temporel : le futur n'est pas encore réalisé, donc mieux vaut étudier le passé (l'évaluation *ex post*) ou le présent (évaluation concomitante). Le pragmatisme décisionnel : la décision publique, en réalité, est largement non-congruente avec une rationalité micro-économique qui n'est, de toute façon, pas une mais plurielle et donc souillable par les desseins micro, méso ou macro-politiques de ses techniciens ou utilisateurs avertis[565]. Mieux vaut donc insister moins sur la qualité des méthodes d'analyse que sur l'organisation de la rencontre entre des systèmes d'information même rudimentaires

---

[563] *Bulletin RCB*, n°29, p.6.

[564] *Bulletin RCB*, n°24, mars 1976, p. 5.

[565] C'est aussi parce que des énarques-gestionnaires prennent poste à la DP, et donc entrent en contact direct avec le milieu des économistes de la DP, que ce pragmatisme décisionnel peut voir le jour au milieu des années 1970. Un ancien X-économiste de la SDCDP nous a rapporté une anecdote qui peut éclairer notre propos. Il s'agit d'une réunion de travail à la DP mettant en présence le directeur de la DP (Pierre Cortesse), un inspecteur des Finances de la DB, et des économistes de la DP, en 1975. La discussion porte sur les mérites et les limites des différents modèles sectoriels disponibles à cette époque. Au bout d'un moment le directeur de la Prévision, ulcéré comme son collègue par le jargon des économistes, s'exclame "*Bon, alors, dites-nous rapidement, c'est lequel de modèle qui est vrai ?*". Et les économistes de s'esclaffer moqueusement "*Mais, monsieur le directeur, un modèle vrai cela n'existe pas !*". Les économistes payeront pour leur attitude quelque peu méprisante, car c'est dans ce genre de situation interactive que leur savoir s'est trouvé peu à peu démythifié et détesté à la fois.

et des acteurs, dont on se sera assuré de la réceptivité aux informations fournies, afin que leur prise de décision soit davantage instruite.

f. La politique institutionnelle[566] de l'INSEE visant à récupérer le réseau pluriministériel RCB

Les pragmatismes temporel et décisionnel évoqués plus haut seront assimilés par la SDCDP sous la forme d'un investissement de méthode qui s'intitulera « évaluation des politiques publiques » au début des années 1980. L'assimilation sera lente. Les diminutions de crédits, les mouvements de personnel, les campagnes de délégitimation de l'analyse micro-économique publique, les commandes d'études « *quick and dirty* » de la part de la direction du Budget, ont durement déstabilisé la SDCDP et la DP en général. Mais le calme revient. Deux raisons peuvent être avancées.

D'une part, la restructuration des finances publiques, du fait de la crise économique qui s'installe, plonge toutes les directions opérationnelles du ministère des Finances (Budget, Trésor, Fiscalité, Comptabilité Publique, etc.[567]) dans un climat d'urgence qui les oblige à se désinvestir des questions de méthode et de méthodologie sur lesquelles la DP reprend donc un ascendant certain au sein du ministère des Finances - même si les demandes d'études affluent en provenance de toutes ces directions. La direction du Budget, notamment, cesse de vouloir transformer le mouvement RCB au nom d'un plus grand pragmatisme décisionnel. Elle en reste à son leitmotiv : l'élaboration coûte que coûte des « blancs budgétaires » (ou budgets de programmes).

D'autre part l'INSEE et, plus précisément, le corps des X-ENSAE qui préside de plus en plus à sa destinée, prend ses dispositions pour récupérer le réseau des cellules ministérielles RCB dans lesquelles il pourra placer ses hommes qui seront autant de rabatteurs d'information statistique vers la maison-mère. Etant donné que la plupart des administrateurs de l'INSEE établissent et font valoir un lien entre neutralité scientifique et légitimité politico-administrative, le fait qu'ils partent à la conquête du réseau RCB ôte tout espoir aux quelques rcbistes encore convaincus de la SDCDP quant à une relance du système sur une base interministérielle et officiellement orientée vers l'aide à la décision publique.

C'est pourtant en prétextant très habilement une flagrante sous-exploitation administrative des cellules RCB ministérielles, et donc des capacités de calcul économique de l'administration française, qu'Edmond Malinvaud, le directeur général de l'INSEE, se porte stratégiquement acquéreur du réseau RCB (dont d'ailleurs la SDCDP fait partie). Nous sommes en automne 1976. En août de la même année, Raymond Barre est devenu Premier Ministre et ministre des Finances. A cette époque, c'est un professeur d'économie respecté dans les milieux économistes tant universitaires qu'administratifs. La poignée des derniers rcbistes de la SDCDP pense pouvoir mettre à profit l'inclination franchement économiste du Premier Ministre pour remettre à flot la RCB en tant que réseau administratif d'expertise pluri-ministériel coordonné par la SDCDP, d'autant que la technique fondamentale de la RCB est l'analyse micro-économique néoclassique et que Raymond Barre est un économiste

---

[566] Au sens extensif de Luc Rouban (*L'Etat et la science, la politique publique de la science et de la technologie*, Paris, Editions du CNRS, 1988) qui se distingue de celui plus restrictif proposé par Jean-Louis Quermonne (Grawitz (M.), Leca (J.),(sld.), *Traité de science politique*, tome 4, pp. 61-87).

[567] Par exemple, le Budget réalise avec stupeur que les administrations dépensières font de l'élaboration des budgets de programmes un exercice formel dont elles s'accommodent très bien car, par ailleurs, elles peuvent appliquer des recettes comptables, juridiques et rhétoriques qui leur permettent de dépasser les plafonds budgétaires autorisés (Cf. sur ce point Laufer (R.), "Budget de l'Etat et management public", in *Le budget de l'Etat*, Les cahiers de l'IFSA, Economica, 1989). La direction du Trésor, quant à elle, doit faire face à la montée en puissance des marchés financiers. La direction générale des Impôts doit s'attacher à organiser l'augmentation des prélèvements obligatoires dont elle a la charge.

néoclassique. Une convocation de la Commission interministérielle RCB apparaît alors comme un bon moyen d'attirer l'attention du Premier Ministre sur la nécessité de relancer la RCB. Mais ne convoque pas la CIRCB qui veut, de manière inopinée. C'est à ce moment-là que l'appui d'Edmond Malinvaud est requis par le dernier carré RCB de la SDCDP qui, du fait de sa gestion à la tête de la DP de 1972 à 1974 et de sa mutation d'office, a contracté à son endroit une sorte de connivence. Le directeur de l'INSEE accepte ainsi d'aider à la convocation d'une réunion de la CIRCB à laquelle assisterait Raymond Barre, qu'Edmond Malinvaud peut légitimement considérer comme un de ses pairs. C'est ce qui advient le 15 janvier 1977.

A partir de là, la vie de l'agonisant réseau de cellules ministérielles RCB est entre les mains du directeur de l'INSEE, ou plutôt des stratèges du corps des X-ENSAE. Le 27 février 1977, donc un mois après l'ultime réunion du CIRCB, Raymond Barre commande au Commissaire au Plan, Jean Ripert, un rapport sur les possibilités d'une plus large utilisation du calcul économique en tant qu'outil d'aide à la décision publique : « *La réalisation, au cours des prochaines années, d'un développement satisfaisant exigera une rigueur accrue dans la gestion des affaires publiques et privées* [...] *Le calcul économique constitue un des moyens qui permettent d'éclairer ces choix* [...] *En pratique le calcul économique n'est utilisé que pour une faible partie seulement des investissements publics aidés par l'Etat* [...] *Il convient de remédier à cette situation. C'est pourquoi je vous demande de constituer un groupe de travail interministériel* [...][qui] *s'efforcera de proposer des solutions concrètes, et recueillant un consensus suffisant, aux principales questions que soulève la généralisation du recours au calcul économique...* »[568].

Au-delà du fait que cette lettre de commande authentifie l'identité économiste de son auteur, il faut remarquer qu'à aucun moment Raymond Barre n'y mentionne l'opération RCB. Une hypothèse plausible est que le Premier Ministre souhaite développer le calcul économique (ou économétrie macro, méso, ou micro) en tant que pratique administrative normale, en l'extirpant du carcan institutionnel et symbolique de la RCB trop marquée par un échec. Les expressions « *gestion des affaires publiques et privées* », « *taux d'actualisation* », et « *indicateurs économiques et sociaux* », révèlent, entre autres choses, que le Premier Ministre souhaite probablement faire des services du Plan le moteur central d'une nouvelle tentative de « *généralisation du recours au calcul économique* » dans l'administration française[569]. Dans cette optique, la DP, et plus particulièrement la SDCDP, seraient, définitivement et à leur insu, soulagées de la responsabilité réformatrice interministérielle qui était la leur au moment où l'opération RCB battait son plein. La SDCDP, en plus de son rôle de service d'études économiques, pourrait alors devenir un centre de recherche en méthode. Elle n'aurait plus guère à justifier son existence par une intense activité de transfert de technologie au sein de son ministère ou dans d'autres départements ministériels.

Nous allons maintenant voir que la SDCDP va être effectivement soulagée de toute charge interministérielle - quiétude administrative propice, au sein de la SDCDP, à une réflexion méthodologique aboutissant pour partie à l'évaluation des politiques publiques -, mais que le transfert de charge ne s'effectuera pas au profit du Commissariat Général du Plan mais plutôt de l'INSEE.

Ce n'est pas tant le commanditaire officiel Raymond Barre qui définit les enjeux du rapport qu'il commande, mais plutôt ceux qui, à l'INSEE, lui ont habilement suggéré de commander

---

[568] On trouvera le texte complet de cette lettre de commande en pages 62 et 63 du rapport remis à sa suite : *Calcul économique et décisions publiques*, La Documentation Française, Paris, 1979, 157 p.

[569] Raymond Barre, sous son mandat, réduira à la portion congrue les services du Plan spécialisés dans les sciences sociales non économiques. Cette entreprise atteindra son point culminant en 1979 avec le démantèlement du CORDES dont le responsable, Robert Fraisse, jouait un rôle crucial d'importateur de la pensée sociologique et politique au Commissariat (entretien avec Robert Fraisse, confirmé par une dizaine d'autres entretiens).

un rapport sur le calcul économique dans l'administration française, qui sont également ceux qui vont contrôler et utiliser les travaux exposés dans le rapport. C'est dans cette logique que, dans la foulée de la lettre de commande de Raymond Barre, Jean Ripert confie immédiatement à l'X-ENSAE dauphin d'Edmond Malinvaud, Jean-Claude Milleron[570], la présidence du groupe de travail interministériel sur le calcul économique.

Le rapport Milleron (remis au Premier Ministre en janvier 1978), ainsi que les discussions du groupe de travail dont il procède, ne visent pas à proposer officiellement une réorganisation et un redéveloppement de l'ancien réseau RCB. Le rapport Milleron[571] est flou et consensuel : les quantitativistes doivent trouver des complémentarités avec les qualitativistes ; les perspectives à long terme des départements ministériels et de la DP doivent être encouragées, mais il faut aussi les accommoder avec les perspectives à court terme de la direction du Budget ; les partisans de l'usage de prix fictifs (sans distorsions des lois du marché) ne doivent pas ignorer que les méthodes basées sur les prix réels (ex : la méthode de effets) apportent d'intéressants éléments de compréhension de la réalité économique ; le réseau de cellules ministérielles RCB ne fonctionne pas si mal qu'on le dit, mais il faut peut-être en restructurer certaines, etc.

L'indécision apparente dont est empreint le rapport brille de tous ses feux dans les passages traitant implicitement de la question « Que doit-on faire de la DP en tant que tête pensante de la RCB ? » : « *Les relations entre les demandeurs d'études et les analystes ne peuvent être améliorées que par contact direct et par une meilleure connaissance par les analystes du terrain spécifique sur lequel opère le demandeur. La décentralisation des équipes en est une condition nécessaire. Elle doit cependant éviter les risques de détournement vers* [...] *des préoccupations de court terme. La logique de la décentralisation et de la spécialisation ne doit pas non plus être poursuivie aveuglément et mettre en danger la fonction de synthèse et de coordination.* [...] *Le groupe recommande* [...] *le maintien à un niveau élevé d'un pôle d'animation et de coordination,* [...] *et le recours plus systématique à des forces d'intervention temporaire* [allusion à la réduction des crédits de sous-traitance RCB][...]. *Les membres du pôle central devraient cumuler les compétences d'experts et d'économistes, pour être à même d'assurer la cohérence méthodologique des travaux engagés et le cas échéant être les maîtres d'oeuvre de la réalisation de modèles sectoriels. Enfin, on pourrait imaginer que ce noyau central devienne une structure d'accueil ouverte aux membres des services périphériques désireux de* [...] »(p. 23). Jamais la DP ne sera nommément désignée, pas plus que d'autres administrations pouvant prendre le relais de la RCB, telles que le Plan ou l'INSEE. Peut-être agacé par l'art de la non-prise de position dont le rapport Milleron constitue un sommet, Raymond Barre, le commanditaire officiel, les balaiera négligemment en quelques lignes : « *Je vous demande en conséquence de communiquer le rapport du groupe de travail aux départements ministériels et entreprises publiques concernés et de recueillir en leur sein les réactions propres des responsables.*[572] ».

La fonction du groupe de travail interministériel sur le calcul économique présidé par Jean-Claude Milleron est en définitive très simple : dresser une carte détaillée du réseau des cellules ministérielles ex-RCB, afin que l'INSEE puisse s'y repérer et oeuvrer lentement, opportunité après opportunité, à sa récupération. Une cinquantaine de cellules anciennement RCB ont été identifiées dans les ministères, les entreprises publiques, les établissements publics (EPA, EPIC, etc.), les entités parapubliques (comme la Caisse des Dépôts et

---

[570] Au moment où lui est confiée cette mission, Jean-Claude Milleron est directeur de l'ENSAE. Il deviendra en juillet 1978 chef du service économique du Commissariat Général du Plan jusqu'en 1981. Après un court poste d'attente à l'INSEE, il devient directeur de la prévision en 1982, puis directeur général de l'INSEE en 1987 (remplacement de Malinvaud), et enfin secrétaire général adjoint des Nations Unies (chargé de l'analyse des politiques économiques) en 1992 (poste qu'avait avant lui occupé Jean Ripert).

[571] *Calcul économique et décisions publiques*, op. cit..

[572] Lettre du Premier Ministre au Commissaire au Plan, datée du 28 février 1978.

Consignations), etc. Tous leurs responsables ont été auditionnés longuement à propos de leurs méthodes, de leur programme de travail, de leur effectifs, etc. « *La RCB s'est ensuite fait bouffer par les gens de l'INSEE qui mettaient en place leurs systèmes d'info. Ceux-ci ont permis à une gestion à court terme de prendre le dessus sur une gestion-prévision-prospective à long terme. Il y a eu de plus en plus de fusion des cellules RCB et des cellules INSEE dans les ministères* » (entretien avec Robert Poinsard, contractuel de la SDCDP de 1974 à 1987).

g. L'idée d'évaluation *ex post* pour les derniers rcbistes : un mode de relégitimation et un « effet de nostalgie »

En fait, l'évaluation *ex post* des décisions publiques est la seule nouveauté proposée dans le rapport, le reste ne faisant que poursuivre les litanies pro- ou anti-RCB entonnées à partir du milieu de 1974. Non pas que Jean-Claude Milleron, et les deux rapporteurs qui l'ont aidé, aient inventé l'évaluation à cette occasion. Le fait est que, pour établir ce rapport, le groupe de travail présidé par M. Milleron s'est fait pour partie l'écho de l'intérêt qu'un certain nombre d'anciens rcbistes ministériels commencent à porter au principe global de l'évaluation *ex post* tel qu'il avait été énoncé et promu par des gens comme Bernard Cazes ou Catherine Blum au début des années 1970 : « *Les membres du groupe et de nombreuses personnalités parmi celles qui ont été auditionnées, ont jugé souhaitable que soit encouragé le recours systématique à des évaluations ex post des études et des décisions.* [...] *Dans le cas où les études préalables à un projet ont été effectuées, le souci de comparer a posteriori les prévisions et les réalisations* [...] *pourrait être compris comme allant de soi : de fait, de tels retours en arrière ne sont que très exceptionnellement pratiqués. La préparation de nouvelles décisions incite l'analyste à regarder trop exclusivement vers l'avenir... Il n'est pas toujours facile de procéder à des évaluations ex post et la mise en oeuvre de tels travaux peut mobiliser des moyens non négligeables.* [...] *Le suivi des projets suppose un système d'information adapté, comportant parfois la collecte d'informations spécifiques.* [...] *Tout comme l'étude a une double fonction d'apprentissage et d'élément de négociation, l'évaluation doit avoir un double rôle pédagogique et incitatif.* « (pp. 25-26).
Pour les tenants du calcul économique, l'évaluation *ex post* représente à la fois un objet et un projet, quelque chose d'à la fois proche et lointain. S'engager dans l'évaluation *ex post,* c'est clairement rompre avec toute la tradition du calcul économique néoclassique[573] basé sur un nombre restreint de prix fictifs qui concentrent en quelque sorte le fonctionnement socio-économique national idéal. Evaluer *a posteriori,* c'est d'abord regarder la réalité telle qu'elle est, et non d'emblée la construire rationnellement. D'un autre côté, pour les calculateurs économiques, s'intéresser à l'évaluation équivaut aussi à faire acte de contrition, à accepter de reconnaître et d'analyser leurs erreurs et donc de faire partie de la même humanité que les décideurs avec lesquels ils veulent rétablir un lien professionnellement et institutionnellement vital. On ne doit pas ainsi seulement évaluer les décisions, mais aussi les études passées des décisions. En comprimant le raisonnement, on dira donc que faire de l'évaluation *ex post* équivaut à faire complètement autre chose que du calcul économique, mais qu'il n'y a rien d'autre à faire pour sauver le calcul économique en tant que possible et fondamental savoir technique de la puissance publique. Toutefois, ce raisonnement est implicite. Il s'apparente à un secret de polichinelle que de nombreuses personnes partagent sans vraiment le savoir, vouloir le savoir, ou trop vouloir le faire savoir. Son élucidation collective aura seulement lieu à la fin de 1982 lorsque MM. Milleron, Deleau et Poinsard -

[573] Au mieux l'évaluation *ex post* peut signifier l'établissement de séries statistiques utilisables dans la construction ou le perfectionnement de modèles méso- ou macro-économétriques. C'est d'ailleurs pourquoi Jean-Claude Milleron n'a pas manqué dans son rapport d'encourager à la fois l'évaluation et la construction de modèles sectoriels.

tous trois de la DP - engageront des moyens relativement conséquents dans la préparation du colloque « *L'évaluation des politiques publiques* » qui s'est tenu à l'ENA en octobre 1983. Malheureusement, à cette époque il est déjà trop tard ; la potion évaluative ne revigorera pas un milieu RCB qui, en termes sociologiques, est alors presque complètement démobilisé[574].

En fait, dès la fin de la décennie 1970, l'ancien système RCB n'est déjà plus qu'un souvenir. Le bulletin interministériel RCB, qui continue de paraître, reste le seul vestige d'une grandeur passée, et parvient encore à donner une image à peu près unifiée de la RCB. Mais il suffit d'en lire les sommaires pour comprendre qu'il n'y a plus vraiment de ligne, de cohérence éditoriale. On trouve dans le bulletin des études de cas très diverses d'un point de vue méthodologique, des témoignages très libres sur des actions publiques spécifiques, des fiches techniques - rédigées par Bernard Walliser et Robert Poinsard - portant sur les taux d'actualisation, les indicateurs sociaux, la méthode multicritère, la méthode coût-avantage, les effets redistributifs, etc.

S'inscrivant dans la logique de veille technologique du bulletin, le thème de l'évaluation *ex post* de l'action publique sera évoqué pour la première fois dans le numéro 30 de septembre 1977. Marie-Thérèse Chapalain[575], y raconte l'histoire du PPBS dans le secteur de la santé aux Etats-Unis, en concluant que l'évaluation *ex post* des programmes d'action est maintenant là-bas en pleine expansion, et que, d'autre part, le recours à la sociologie des organisations hospitalières et à la sociologie interactionniste des rapports médecin-malade (ethnométhodologie hospitalière initiée par Aaron Cicourel) semble donner des résultats tout à fait probants. Le numéro 34 de la BIRCB comporte le compte-rendu d'une étude d'évaluation *ex post* du « pacte national pour l'emploi ». Après avoir exposé l'ensemble des hypothèses sous-jacentes à l'action publique en question avant sa mise en oeuvre, les auteurs de l'étude décrivent de manière méthodologiquement éclectique (entretiens, batteries d'indicateurs socio-économiques, cartographie, etc.) ses résultats et ses effets (la différence est bien soulignée), pour conclure à l'existence d'effets pervers ou inattendus (concurrence intergénérationnelle pour l'emploi, apparition d'une culture de l'emploi précaire chez les jeunes, etc.). Dans un document non publié établissant un bilan des études RCB[576], Robert Poinsard fait une estimation de l'augmentation du nombre des études d'évaluation *ex post* dans le cadre du mouvement RCB : sur 379 études RCB, il a identifié 62 évaluations *a posteriori*, dont 6 au cours de la période 1970-75, 10 durant 1975-80, et 35 pour l'intervalle 1980-84.

Le thème de l'évaluation émerge parallèlement au discrédit de plus en plus général qui touche les compétences économistes des analystes RCB dans l'administration française. Globalement, à longueur de pages du bulletin RCB s'expriment les grandes incertitudes pesant sur l'avenir politico-administratif du calcul économique, alors qu'aux débuts de la RCB il ne représentait pas moins qu'une « nouvelle raison d'Etat ». Par exemple, dans le numéro 35 du bulletin (décembre 1978), un directeur départemental de l'Equipement, ancien chef du SAEI de 1968 à 1975 (donc connaissant très bien la RCB), retrace les moments forts de l'opération RCB pour les services déconcentrés de l'Equipement, et note que le cadre opérationnel fourni par les techniques RCB est loin de pouvoir répondre aux problèmes

---

[574] Une rapide analyse de réseau appliquée au milieu RCB montre non seulement qu'à partir de 1975 le nombre de personnes dans le milieu a diminué mais que l'intensité ou la fréquence des relations entre ceux qui sont restés dans le milieu a également décru (quels que soient les critères plus ou moins restrictifs d'appartenance que l'on peut appliquer pour circonscrire le peuple Rcbiste). Certains contractuels du milieu ont par exemple distendu leurs liens avec certains ingénieurs-économistes, reprochant à ces derniers une sorte d'intransigeance techniciste administrativement suicidaire.

[575] Comme nous l'avons mentionné plus haut, c'est à elle que l'on doit l'étude sur la "mortalité périnatale" de 1969, étude qui est à la base d'un programme de santé publique dont on peut dire qu'il a sauvé des milliers de vies. Cela mérite d'être souligné.

[576] Poinsard (R.), *Démarches scientifiques et décisions publiques : vingt années d'études RCB*, 1988 (document non publié).

d'existence des DDE, car la légitimité politique, administrative et sociale d'une organisation n'est pas réductible à la question de son efficacité économique et organisationnelle : « *Il m'est apparu très rapidement* [...] *que la réputation de la DDE de Meurthe-et-Moselle dans son environnement local, auprès des élus et de la presse, n'était pas à la hauteur des résultats obtenus en matière d'organisation et rationalisation des méthodes. J'ai donc décidé de réaliser une enquête d'opinion* [qui a] *révélé une profonde méconnaissance des missions de la DDE* [...] *Cette mauvaise représentation induisait des comportements agressifs, dénonçant les « abus d'un pouvoir technocratique ». D'où la tentation de court-circuiter la direction du service, soit par l'intérieur, soit par l'extérieur* [...] *En somme, le nouveau système de gestion avait privilégié l'aspect de production et négligé l'impact sur l'environnement* ».

Pour obtenir des moyens pour agir, il faut être non seulement efficace mais également légitime ; et pour savoir si l'on est légitime il faut aller demander le « crédit » que les différents acteurs environnants nous accordent en fonction de l'impact que notre activité a sur eux. On n'est pas loin de l'idée générale de fonction de légitimation assurée par l'évaluation de l'action publique. Dans le numéro 36, on trouve même, chose impensable cinq ans plus tôt, une analyse factorielle de la fréquentation des équipements collectifs en vue de comprendre en quoi ces derniers peuvent participer à la reproduction des inégalités sociales (pp. 19-25). Toujours dans le trente-sixième numéro du bulletin, un ancien formateur RCB, convoquant les grands noms de l'analyse américaine des politiques et des organisations publiques - H. Simon, Ch. Lindblom, A. Wildawsky, G. Allison... -, montre que les informations produites par les techniques RCB n'entrent que pour une part infime dans les processus réels de décision publique (pp. 75-83).

Par ailleurs, le style discursif du bulletin RCB prend une tournure franchement historicisante et nostalgique ; c'est le repli naturel d'une moribonde « communauté pertinente d'action collective »[577] sur un passé dans lequel elle pense pouvoir se ressourcer. Par exemple, pour le numéro 38, Robert Poinsard, qui vient d'être nommé rédacteur en chef du bulletin en plus de secrétaire d'une commission interministérielle RCB qui ne se réunit plus[578], veut redonner un second souffle politico-administratif au calcul économique en approfondissant par le biais du bulletin RCB le travail de bilan initié par le groupe de travail du Plan présidé par J.-C. Milleron.

Ainsi Robert Poinsard demande à chacun des grands foyers publics du calcul économique (EDF, SNCF, RATP, Santé Publique, etc.) de donner sa version de l'histoire du calcul économique en quelques pages dans le bulletin. Un sentiment d'amertume se dégage des conclusions de l'ensemble de ces épitaphes de la RCB dont voici deux morceaux choisis : « *Mais le bon décideur, celui qui a le plus de chances d'être heureux, sera celui qui s'appuie sur le calcul économique avant de décider, qui connaît les imperfections de ce calcul, mais s'efforce de l'amender plutôt que de le récuser... »* (n°38 p. 25). « *C'est à partir d'une théorie économique solide* [...] *que, sous l'impulsion d'homme avertis et persévérants, s'est progressivement mis en place à EDF un système de calcul économique d'une remarquable cohérence. En bons scientifiques, les auteurs d'un tel progrès n'ont jamais considéré que les améliorations apportées signifiaient perfection* [...] *Ils savent aussi que la science économique est une science sociale et qu'il faut se garder de fermer les yeux sur les comportements de l'homme pour se fier entièrement au calcul*. »(n°39 p. 19).

---

577 Segrestin (D.), "Les communautés pertinentes d'action collective", *Revue française de sociologie, vol. XXI, 1980,* pp. 171-203.

578 On notera que Robert Poinsard sera la première et la dernière personne à occuper ces deux fonctions ; auparavant des hauts fonctionnaires énarques ou ingénieurs s'en chargeaient sans cumuler les rôles.

5. Mort de la RCB et naissance de l'évaluation des politiques publiques

a. La tentative de la Direction de la Prévision de remplacer la RCB par l'évaluation des politiques publiques

A la fin des années 1970, il ne reste au ministère des Finances que deux rcbistes, Robert Poinsard et Bernard Walliser, tous deux agents à la SDCDP et passant le plus clair de leur temps à maintenir en vie et en vue le bulletin interministériel RCB. Nous venons de voir qu'au départ, l'intérêt de ces derniers représentants de la RCB pour l'évaluation comportait une dimension existentialiste. Pour eux, l'évaluation est d'abord une posture rétrospective leur permettant de tirer les grandes leçons institutionnelles et méthodologiques de leur finissante expérience d'expertise, et de relégitimer cette dernière. Cette approche spécifique les empêche de considérer l'évaluation des politiques publiques comme un possible objet d'investissement institutionnel et méthodologique - comme avaient commencé à le faire Catherine Blum et Bernard Cazes au début des années 1970 -, alors qu'ils constatent eux-mêmes que la pratique de l'évaluation semble s'amplifier dans l'administration française.
Ceci n'a rien de surprenant si l'on observe que, logiquement, la dernière paire rcbiste ne comprend plus que des irréductibles, des passionnés de l'analyse économique des décisions publiques. En outre, les derniers zélotes de la RCB considèrent à juste titre que l'évaluation *ex pos*t des politiques publiques a toujours fait partie des accessoires techniques de la RCB, qu'elle a même été pratiquée dans le cadre de certaines études RCB (sécurité routière », « périnatalité », par exemple), et donc que le développement de sa pratique pourrait tout à fait s'opérer dans le cadre d'une relance de la RCB. C'est ce qu'exprime Marie-Thérèse Chapalain dans le numéro 39 de mars 1979 du BIRCB : « *L'analyste se retrouve statisticien ou économiste rétréci dans le sens où on lui demande de simples études de rentabilité financière, les commanditaires des travaux ne sachant pas, ou plus, que les calculs économiques des dernières décennies intégraient également des éléments non marchands. La récession économique, la nécessité ressentie par les responsables politiques de limiter la croissance des dépenses de santé ont cependant créé* [...] *comme un besoin soudain et impérieux « d'évaluer » les actions de santé. Même si* [...] *les volontés exprimées montrent une ignorance des expériences passées, et une recherche d'inspiration en grande partie illusoire auprès de travaux étrangers, il est intéressant de voir que des personnes de plus en plus nombreuses souhaitent mettre à jour une certaine rationalité de l'action médicale de façon à la rendre contrôlable par le corps social. Le système RCB est mort ; vive le système X qui va naître...»* (p. 27).
Le rapport qu'entretiennent les derniers rcbistes avec la mode de l'évaluation des politiques publiques qui commence à prendre corps à la fin des années 1970 restera inchangé jusqu'à la mort officielle de la RCB en 1984 et même bien après. Si Robert Poinsard s'est en 1983 engagé dans l'organisation intellectuelle du premier grand colloque sur l'évaluation des politiques publiques en France[579], c'est à reculons et fortement encouragé par sa hiérarchie (Jean-Claude Milleron et Michel Deleau) qui lui demande de faire une fois pour toutes le deuil de la RCB et de se rendre utile en jouant le rôle de poisson-pilote de la DP quant à une possible institutionnalisation de l'évaluation contrôlée par la DP. Avant d'entrer dans le détail de cet investissement officiel de la Direction de la Prévision sur le thème de l'évaluation, essayons de comprendre pourquoi les supérieurs de Robert Poinsard l'ont choisi pour s'occuper du dossier 'évaluation', et surtout pourquoi ils ont choisi de faire travailler un de leurs hommes sur l'évaluation.
Dans la France de la fin des années 1970, à la faveur d'une crise de la « pensée de gauche », notamment dans sa composante marxiste - pensée déclarée négligeable de fait par le

[579] Nioche (J.-P.), Poinsard (R.), *L'évaluation des politiques publiques*, op. cit.

pragmatisme politique imprimé à la gauche par François Mitterrand - et de l'approfondissement de la crise économique en conséquence du second choc pétrolier, on assiste à une floraison d'écrits et de discours d'économie politique de tendance franchement libérale, mouvement intellectuel régulant une pratique politique répondant au nom de « néolibéralisme ». Pour notre propos, cette vague néolibérale a le statut d'un postulat[580] (que nous ne questionnons pas). Nous nous satisfaisons de la définition idéal-typique qu'en a donnée Michel Foucault précisément à la fin des années 1970 : « *Alors que toute rationalisation de l'exercice de gouvernement vise à maximaliser ses effets en en diminuant le plus possible le coût (entendu au sens politique non moins qu'économique), la rationalisation libérale part du postulat que le gouvernement (il s'agit là, bien sûr, non pas de l'institution « gouvernement », mais de l'activité qui consiste à régir la conduite des hommes dans un cadre et avec des instruments étatiques) ne saurait être, à lui-même, sa propre fin. Il n'a pas en soi sa raison d'être, et sa maximalisation, fût-ce aux meilleures conditions possibles, n'a pas à être son principe régulateur. En cela, le libéralisme rompt avec la « raison d'Etat »* [...] *Le libéralisme, lui, est traversé par le principe : « on gouverne toujours trop » - ou du moins, il faut toujours soupçonner qu'on gouverne trop. La gouvernementalité ne doit pas s'exercer sans une « critique », autrement plus radicale qu'une épreuve d'optimisation.* »[581]. En tant que pratique politique, le néolibéralisme du tournant des années 1970-1980 génère chez certains agents de l'Etat une peur, à travers par exemple les projets officiels d'un Gérard Longuet qui, en tant que député UDF rapporteur du budget de la fonction publique au sein de la commission des Finances de l'Assemblée Nationale, propose de détitulariser la plupart des fonctionnaires d'Etat pour n'en garder que 400 000[582]. Les membres des grands corps de l'Etat en poste à la Direction de la Prévision n'ont statutairement pas grand chose à craindre d'une telle attaque, mais on ne peut pas en dire autant des agents contractuels de la DP qui ont perdu presque toute chance d'être titularisés comme administrateurs de l'INSEE[583]. Robert Poinsard en fait partie.

La mise à l'agenda public du problème d'un Etat intrinsèquement inefficace[584] qu'opèrent avec succès certains segments de l'élite politique, économique et culturelle française incite des responsables de la Direction de la Prévision à s'intéresser aux composantes des sciences sociales (économistes ou non-économistes) soutenant une approche critique mais néanmoins réformiste de l'Etat au travail, c'est-à-dire de l'administration publique[585].

A la fin des années 1970, les sciences sociales américaines se focalisant sur la « gouvernabilité » des sociétés industrielles et démocratiques arrivent à maturité, et font en France suffisamment d'adeptes et de détracteurs pour aboutir à la constitution d'un forum intellectuel permanent. Au sein de ce forum vont se ramasser et s'intégrer tout un ensemble

---

580 Postulat inspiré tout particulièrement par Jobert (B.), Théret (B.), « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », in Jobert (B.),(dir.), 1994, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, pp. 21-85.

581 Foucault (M.), "Naissance de la biopolitique", in *Résumé de cours*, Julliard, Paris, 1989, p. 111. Nous sommes par ailleurs totalement en accord avec Michel Foucault qui proposait "*d'analyser le libéralisme non pas comme une théorie, ni comme une idéologie, encore moins, bien entendu, comme une manière pour la société de se représenter... ; mais comme une pratique, c'est-à-dire comme une manière de faire orientée vers des objectifs et se régulant par une réflexion continue*" (p. 100)

582 Avis 1196, tome 3 d'octobre 1979, et Avis 1980, tome 3 d'octobre 1980 des lois de Finances.

583 La vague de titularisation des contractuels de la DP a eu lieu entre 1975 et 1978. Catherine Blum et Marie-Thérèse Chapalain en ont par exemple bénéficié.

584 L'Etat dit régulateur est mis en cause. Régulateur tant du point de vue réglementaire (néolibéralisme = dérégulation) que de celui de l'intervention financière (néolibéralisme = réduction des dépenses publiques et de la pression fiscale) ou de la production de services (néolibéralisme = privatisation d'entités publiques).

585 Rappel : c'est cette réaction qu'appelait implicitement de ses voeux Bernard Cazes au début des années 1970 lorsqu'il projetait d'institutionnaliser des mécanismes évaluatifs intra- et extra-étatiques permettant de libéraliser le fonctionnement de la puissance publique.

de « passages au crible », de critiques de l'Etat[586], qui jusque là n'étaient pas regroupés dans la discipline (dans les deux sens du terme) connue désormais sous le terme générique « d'analyse des politiques publiques ».
Dans le numéro 42 (septembre 1980) du bulletin RCB dont il est le rédacteur en chef, Robert Poinsard rend compte de plusieurs séminaires auxquels il a participé au cours de l'année. Nous retranscrivons ici quelques passages de ces comptes-rendus, car ils illustrent la distinction que Robert Poinsard est en quelque sorte forcé de faire entre les deux approches critiques de l'Etat (néolibéralisme et analyse des politiques publiques), bien qu'elles rangent toutes deux la RCB dans le rayon des défaillances de gouvernement. Au sujet des discours tenus au cours du « *séminaire OCDE de mai 1980 sur les dépenses publiques* », R. Poinsard note à propos des éléments d'analyse inspirés de l'école américaine du *Public Choice* : « *Cette analyse reste allusive plutôt que précise ; elle ne fait pas une description systématique des acteurs en présence : non administratifs (contribuables, électeurs, bénéficiaires,...), politiques (Parlement, Gouvernement), administratifs (responsables budgétaires, responsables de services, ...)* ». Avec une pointe d'ironie, il ajoute : « *En l'absence de mesure de limitation, le phénomène de croissance se perpétuerait durant un certain temps, aboutissant à une situation de rupture, décrite par certains orateurs comme la « fin du système démocratique »*. » (p. 51).
Robert Poinsard conclut ce premier compte rendu en regrettant que « *Les grands systèmes formalisés tels que le PPBS, la RCB ou le ZBB* [zero-based-budgeting] *étaient en quelque sorte « interdits de séjour » dans le séminaire... On leur reproche de n'avoir pas atteint leurs objectifs et de s'être complètement discrédités. Il n'empêche que bien des actions envisagées au cours des débats évoquent infailliblement et d'assez près des axes de développement inscrits de longue date et lentement concrétisés dans la RCB... »* (p. 52). C'est cette vision aveugle de l'Etat que Robert Poinsard refuse de considérer. En revanche, le contenu et la forme des débats ayant eu lieu au sein d'un des groupes de travail du 18ème congrès annuel de l'Institut International des Sciences Administratives à Madrid trouvent grâce à ses yeux. Le thème en était les « *systèmes budgétaires intégrés* » dans le monde. M. Poinsard consacre un long passage de son rapport madrilène à l'intervention de Naomi Caiden « *qui travaille à l'Université de Californie avec le professeur macroéconomie* » et qui « *s'est livrée à un examen critique de quelques idées généralement admises sur les budgets des pays en voie de développement* » (p. 53). Robert Poinsard utilise rhétoriquement l'intervention de Mme Caiden pour faire ressortir le caractère dogmatique et simpliste de la vague néolibérale qui déferle en France.
C'est à l'occasion d'un grand colloque intitulé « Où va la gestion publique ? » et se déroulant les 28, 29 et 30 mai 1980 que la hiérarchie de Robert Poinsard commencera à envisager de charger ce dernier d'un premier projet d'investissement méthodologique et institutionnel dans le thème de l'évaluation des politiques publiques en guise de substitut à la RCB.

b. Le colloque « Où va la gestion publique ? », un tournant

En automne de l'année 1979, un petit nombre de responsables du Centre d'enseignement supérieur des affaires du groupe HEC et de l'UER Sciences des organisations de l'Université Paris-Dauphine vont démarcher le directeur de la Prévision, Pierre Cortesse, pour solliciter sa participation budgétaire à l'organisation d'un colloque au cours duquel l'après-RCB sera plus ou moins explicitement débattu sur un plan stratégique et méthodologique. On trouve notamment dans le comité d'organisation du colloque Georges Dupuis, vice-président de l'Université Paris I, et président du Groupement de recherches

[586] Remises en cause de ses fondements mythiques (l'intérêt général, la neutralité, la continuité, la raison d'Etat, etc.) mais aussi de ses capacités d'action sectorielles et intersectorielles.

coordonnées sur l'administration locale (GRAL)[587], Guy Terny, professeur d'économie et ancien directeur des études à l'ENA[588], et Jean-Pierre Nioche. Ce dernier, à son départ du CESMAP en 1975, s'inscrit dans le programme doctoral de l'ESSEC dans le cadre duquel il suit le séminaire d'évaluation des politiques publiques de Reinhard Angelmar, disciple de D.T. Campbell, lui-même professeur à NorthWestern University[589] et spécialiste des sciences sociales appliquées et, plus précisément, figure tutélaire de l'expérimentation sociale américaine. J.-P. Nioche pense immédiatement que les méthodes évaluatives peuvent constituer « *un puissant outil de modernisation de la gestion publique* » (entretien), d'autant plus que, ayant touché de près au mouvement RCB, il sait que ce dernier devra bientôt entrer dans un processus d'aggiornamento méthodologique profond. Devenu professeur au département Stratégie à HEC en 1978, il fera de l'évaluation des politiques publiques l'un de ses thèmes de prédilection. Il organise par ailleurs un cours intitulé « *Analyse et évaluation des politiques gouvernementales* » pour les étudiants de troisième année d'HEC se destinant à la fonction publique[590].

Après consultation du cabinet du ministre et de la Direction du Budget, Pierre Cortesse donne son accord pour la participation financière de la DP à la tenue du colloque. Si Robert Poinsard et Bernard Walliser sont évidemment invités au colloque, ils ne sont pas sollicités pour y intervenir et encore moins informés du fait que ce colloque tiendra en partie lieu ou, du moins, marquera le début des funérailles officielles de la RCB.

Au colloque « *Où va la gestion publique ?* », Jean-Pierre Nioche présente un texte d'une trentaine de pages intitulé « Analyse et évaluation des politiques », texte qui sera publié sous forme d'article dans la revue Française de Science Politique en 1982[591]. Replaçons cette communication dans son contexte, c'est-à-dire dans le déroulement du colloque. Celui-ci s'ouvre sur les interventions neutres de deux anciens rcbistes, l'un anciennement employé à la SDCDP. Les titres de ces deux communications sont : « *RCB, programmation et décision publique* » et « *Eléments pour une analyse concrète de l'expérience RCB dans quelques ministères* ». Peut-être les auteurs croient-ils la RCB encore récupérable, ou alors se sentent-ils tenus par leur hiérarchie de ne pas s'insurger contre le démantèlement du réseau d'étude

---

[587] La logique principale du GRAL est de créer un débat entre chercheurs de différentes disciplines, mais aussi entre chercheurs et décideurs sur le thème du changement sur la scène politico-administrative locale. Un des objectifs est implicitement de produire des livres empiriquement solides sur ce sujet. Par exemple : GRETU, *Une étude économique a montré, mythes et réalités des études de transports*, Eds. du CUJAS, coll. GRAL, intéressant ouvrage militant pour un modèle de type "*advocacy planning*" pour réguler les rapports entre études et décisions, ou Thoenig (J.-C.), *L'administration des routes et le pouvoir départemental*. J.-C. Thoenig, en 1980, était le responsable Sociologie du GRAL, tandis que Maurice Agulhon s'occupait bien évidemment d'histoire. Georges Dupuis était alors en charge du secteur pédagogique. Après l'élection de F. Mitterrand à la présidence de la République en 1981, G. Dupuis sera responsable de l'enseignement supérieur dans le cabinet d'Alain Savary, ministre de l'Education. Grand partisan du développement de l'évaluation dans le domaine éducatif, il transmettra son intérêt pour l'évaluation à Christian Join-Lambert, alors membre du cabinet d'Alain Savary, qui deviendra le premier représentant de la Cour des Comptes au sein du Conseil Scientifique de l'Evaluation (de 1990 à 1996).

[588] En tant que responsable du DESS de management public de la faculté de gestion de Paris-Dauphine, Guy Terny demandera en 1985 à Jean-Pierre Nioche d'animer un cours d'évaluation des politiques publiques. En 1987, ce cours sera pris en charge par Patrick Gibert, puis en 1991, par Sylvie Trosa, alors secrétaire générale adjointe du Conseil Scientifique de l'Evaluation.

[589] Une des principales universités d'accueil des fnegeois.

[590] Jusqu'en 1982, année où l'ENA, par le biais de la réforme des statuts de la fonction publique d'Anicet Lepors (gel du recrutement de contractuels), obtient le monopole légal de la production de la haute fonction publique administrative généraliste, plus de 15% des promotions d'HEC ont le secteur public comme objectif professionnel. Après 1983, le 15% descend presque à zéro, et l'option "*Economie et gestion des organisations publiques*" et, par conséquent, le cours "*Analyse et évaluation des politiques gouvernementales*" d'HEC seront supprimés. La situation n'a pas changé depuis.

[591] Nioche (J.-P.), "De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques", *Revue Française de Science Politique*, vol. 32, février 1982, pp. 32-61.

RCB et l'impasse professionnelle dans laquelle se trouvent tous les contractuels recrutés dix ans plus tôt pour soutenir l'effort RCB. Xavier Greffe, investi du rôle de commentateur de séance et considérant probablement que les deux avocats de la RCB sont trop peu combatifs, essaye de parer à toute attaque néolibérale contre l'Etat et la RCB : « *Les études d'éclairage de choix sont loin d'être systématiques et d'être prises en considération au moment de la décision. Pire, les budgets de programmes gardent un caractère marginal... Tout se passe comme s'il y avait une mise en sommeil de la fonction de programmation, l'effort de rationalisation portant surtout sur le traitement de l'information* [récupération de la RCB par l'INSEE] *et l'introduction à la périphérie d'indicateurs de moyens et de certains indicateurs de résultats* [alliance INSEE-Budget]... *L'option délibérément libérale de la politique économique et sociale*[592] [...] *ne peut donc conduire qu'à une seule stratégie* [...], *celle de l'économisation des coûts* [...] *En ce sens le troisième âge de l'Etat risque fort de nous ramener au premier âge, la gestion publique ne tenant pas le plus beau rôle dans une telle évolution* ».

Le néolibéralisme mis en cause par Xavier Greffe a ensuite droit de réponse dans le colloque *via* l'intervention de MM. Terny et Richet, « *Eléments d'une théorie économique de la bureaucratie* », et surtout la communication de J.-L. Migué (Université du Québec), « *La régulation au service de clans* ». Dans son compte-rendu dans le bulletin RCB cité plus haut, Robert Poinsard qualifie ces deux interventions de « *formalisations assez frustes du comportement du décideur public* ». Après cette empoignade qui n'est en fait qu'un dialogue de sourds entre pro-RCB et néolibéraux de la branche dure, l'intervention de Jean-Pierre Nioche arrive à point nommé, ce dernier apparaîssant comme une sorte de juge de paix. Par ailleurs, le texte de M. Nioche sur l'évaluation des politiques publiques a ceci de particulier qu'il est le seul, dans le colloque, à esquisser un programme relativement complet de modernisation de la gestion publique, fondée sur une nouvelle technologie (l'évaluation et l'analyse des politiques publiques), un terrain d'application (l'action publique) d'autant plus en friche que la RCB n'est plus assez légitime et équipée pour l'occuper, et une signification politique positive (davantage de démocratie illuminant la boîte noire administrative).

« *Quel a été l'impact de la loi sur l'avortement ? [...] A toutes ces questions le citoyen, le journaliste, l'homme politique, apportent des réponses qui dépendent non seulement de leur degré d'information, mais surtout de leurs croyances... Evaluer l'impact des politiques gouvernementales en s'efforçant de réduire cette part de subjectivité constitue dans un certain nombre de pays (USA, Grande-Bretagne, Canada, Danemark, Suède) l'important mouvement de l' « evaluation research ». L'objet de cette communication est de s'interroger sur les raisons du faible développement de ce genre de méthode en France et de mettre en évidence l'intérêt et les conditions d'un tel développement.* » Ainsi commence l'intervention de Jean-Pierre Nioche qui la poursuit dans un style et selon un plan très didactiques : définition des politiques publiques comme unité d'analyse, évaluation des moyens, des réalisations, d'impact, d'efficience, d'efficacité, de satisfaction, l'évaluation comme recherche empirique, etc.

L'intérêt du texte de M. Nioche réside dans son objectif implicite de médiation entre un monde RCB quasi-disparu et peuplé d'économistes, et un autre en formation, celui de l'analyse des politiques publiques (sociologie politique, sociologie des organisations, et sociologie expérimentale), mais également entre deux mondes tellement pour (RCB) ou contre (néolibéralisme) l'Etat qu'ils se satisfont du regard réducteur qu'ils portent dessus. Tout en reprenant une terminologie technico-scientifique familière aux rcbistes, l'auteur fait subtilement passer un certain nombre de raisonnements de sociologie politique susceptibles de montrer la voie du déblocage paradigmatique du champ des études RCB d'éclairage des

---

[592] X. Greffe fait judicieusement remarquer que de tous les pays de l'OCDE, "*c'est en France que la part des dépenses publiques dans le PIB croît le moins vite entre 1973 et 1976*" (p. 108) (les actes de ce colloque n'ont jamais été publiés. Je remercie J.-P. Nioche de m'avoir aimablement communiqué les textes des interventions).

choix publics. Par exemple, M. Nioche suggère que la symétrie technique entre démarche d'évaluation *ex ante* (logique RCB) et démarche d'évaluation *ex post* ne doit pas masquer le fait que l'adoption de cette dernière est politiquement beaucoup plus judicieuse, car en retrait sur un plan normatif légitimement contrôlé par le décideur et non par l'analyste.
De même, dans sa communication, M. Nioche, en rendant compte d'un premier travail d'enquête qu'il a fait effectuer par ses étudiants d'HEC sur le développement de la pratique évaluative en France, donne à son auditoire un avant-goût de ce qu'est la démarche de l'analyste des politiques publiques, approche pouvant tout à fait être appropriée par l'analyste RCB : approche fine et dynamique des systèmes d'acteurs, des processus d'action, taxinomie des politiques publiques, etc. Mais il fait aussi miroiter devant les néolibéraux présents toute une boîte à outils potentiellement critiques à l'encontre de l'Etat. Par ailleurs, Jean-Pierre Nioche ne manque pas, dans la rubrique « *les bases démocratiques de l'analyse de politique* » de son texte, de montrer comment les USA, la Grande-Bretagne et d'autres pays industriels ont déjà développé et institutionnalisé la pratique l'évaluation des politiques publiques. Et l'on sait que le « retard de la France » est traditionnellement un argument efficace dans le commerce des idées de réforme.
Le caractère programmatique, complet, ficelé, et syncrétique de l'intervention de Jean-Pierre Nioche empêche probablement sa saisie immédiate par les rcbistes ou ex-rcbistes présents au colloque[593]. Le discutant de J.-P. Nioche, en tout cas, chef du département RCB du ministère du Travail, a commenté l'intervention en extrayant l'objet « évaluation des politiques publiques » de la gangue « analyse des politiques publiques » dans laquelle M. Nioche l'avait ostensiblement niché. L'évaluation des politiques publiques redevient alors rhétoriquement, et sans doute idéologiquement, ce qu'elle avait toujours été dans la panoplie technique RCB : l'évaluation *ex post*, un simple accessoire, certes de plus en plus en vogue, mais inapte, aux yeux des rcbistes, à jouer le rôle de pierre angulaire d'une réforme de l'instruction des décisions publiques. Toutefois, l'appel à l'évaluation de Jean-Pierre Nioche marque les esprits, et représente clairement une décisive reprise de contact stratégique entre d'une part, les hommes de la RCB - même s'il ne reste plus alors qu'un groupe restreint -, et d'autre part, ce petit nombre d'enseignant-chercheurs, provenant de la sociologie des organisations et du management public, qui importent l'analyse des politiques publiques des Etats-Unis, la traduisent et créent une école française autonome.
En termes de méthode, la distinction entre l'évaluation *ex post* de la RCB et l'évaluation des politiques publiques de Jean-Pierre Nioche peut passer pour une négligeable question de nuance. Mais, rattachée à cette discipline scientifique hybride qu'est l'analyse des politiques publiques, l'évaluation témoigne précisément, et de la meilleure manière, que l'analyse des politiques publiques est le courant de pensée en sciences sociales le plus avancé pour formuler des propositions précises, solides et réalistes quant à la façon de concevoir comment des hommes d'études peuvent contribuer positivement à la gestion démocratique et non technocratique des affaires publiques. Alors que dans la première moitié des années 1970, les tenants du management public et surtout de la sociologie organisationnelle étaient vus comme des concurrents certes inoffensifs mais terriblement critiques par et pour le peuple RCB, en ce début des années 1980, ils représentent, avec l'évaluation des politiques publiques dans leur attirail, une alternative sérieuse, possiblement salutaire, et en tout cas considérée comme telle par les supérieurs hiérarchiques de Robert Poinsard qui veulent que celui-ci et son collègue Bernard Walliser en finissent avec la RCB[594].
Donc, pour résumer, l'exposition des deux derniers rcbistes de la DP à l'idée d'évaluation des politiques publiques - distincte de celle d'évaluation *ex post* comprise dans les méthodes

---

[593] D'après la liste des participants, ils forment un groupe d'environ quinze personnes sur les 150 participants au colloque.
[594] Le chef de Robert Poinsard, Alain Bernard, assiste au colloque.

RCB - ne devient effective qu'avec l'intervention de Jean-Pierre Nioche, et ce pour deux raisons principales : premièrement, cette intervention a pour cadre un colloque conçu à dessein pour envisager un après-RCB. Deuxièmement, la dureté de la charge néolibérale qui s'exprime au colloque incline les derniers rcbistes à prendre en considération l'idée d'évaluation des politiques publiques comme procédant d'une critique constructive et intelligente de l'Etat, et incite en tout cas les responsables non-rcbistes de la DP à envisager l'évaluation des politiques publiques comme possible substitut méthodologique à la RCB pour la conduite d'études sur les décisions publiques[595].

c. Derniers entêtements rcbistes

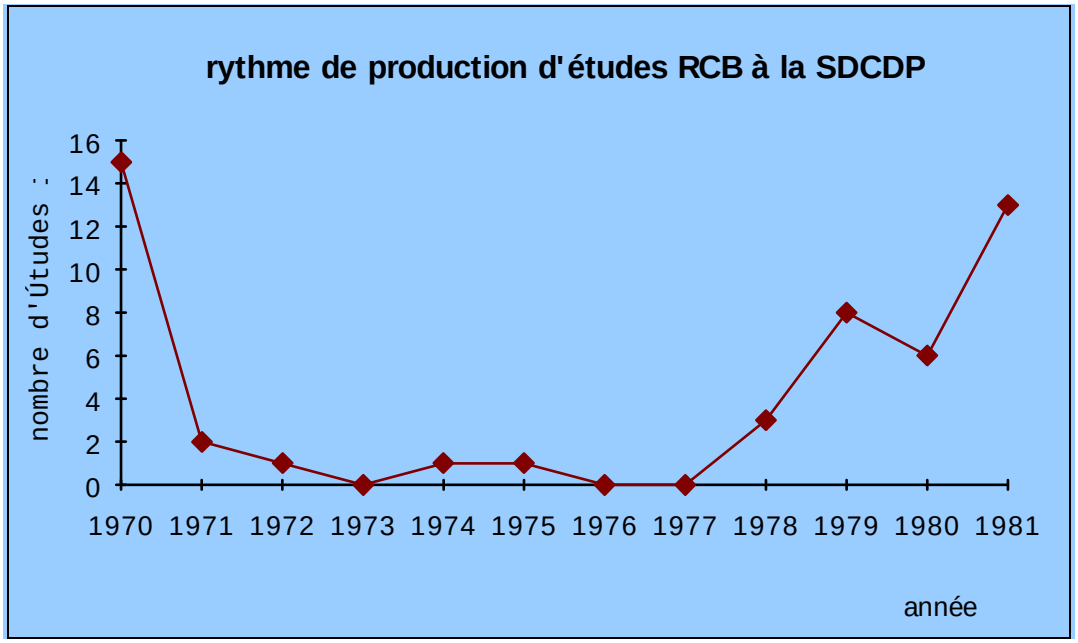
Le fait que Jean-Pierre Nioche ait été choisi par la DP, en 1983, pour l'aider à programmer et organiser la première grande manifestation politico-administrative et universitaire sur le thème de l'évaluation des politiques publiques suffit à démontrer que son intervention au colloque de 1980 est loin d'être passée inaperçue par l'auditoire administratif du colloque en question. Cela dit, les deux responsables RCB de la DP ont continué pendant quelque temps après ce colloque à ne pas attacher trop d'importance à l'évaluation des politiques publiques - corpus méthodologique à distinguer de leur évaluation *ex post*. Les quelques mots qui lui sont consacrés dans le compte-rendu du colloque rédigé par R. Poinsard dans le numéro 42 du bulletin RCB en témoignent.
En atteste également l'éditorial du numéro 43 de décembre 1980, signé par Pierre Cortesse (Directeur de la DP), qui présente le travail d'évaluation *ex post* des études prioritaires RCB (pp. 7-28) réalisé par Robert Poinsard et son principal partenaire de la DP à l'époque, Bernard Walliser. Pierre Cortesse présente cette évaluation comme le travail préalable à la tenue d'une table ronde en été 1980, s'inscrivant elle-même dans la suite logique d'une autre table ronde réunie en 1976 et faisant un premier bilan du lancement des études prioritaires RCB (rappel : le lancement a lieu en 1975)[596]. MM. Poinsard et Walliser arguent quant à eux que si « *l'évaluation des études est un exercice assez fréquent dans certains pays, en particulier aux Etats-Unis,* [et que si] *en France elle reste peu pratiquée* [,] *on peut cependant citer les travaux suivant : Le GRETU a procédé à l'analyse d'un grand nombre d'études de transports urbains* [...] *en 1974, 1975, et 1978 ; un groupe de travail du CGP, présidé par M. Milleron, a procédé à un examen d'étude se référant au calcul économique* [...] ». Les auteurs de l'évaluation en question se déclarent explicitement les héritiers d'une tradition ou d'un ensemble d'expériences à la fois modeste - par rapport à ce qui est fait aux

---

595 Le texte de Jean-Pierre Nioche sur l'évaluation des politiques publiques n'est pas le premier texte français auquel Robert poinsard et Bernard Walliser ont été exposés. On trouve par exemple dans le premier numéro des *Analyses de la SEDEIS* de novembre 1977 un article de Bernard Yon intitulé « L'évaluation des politiques publiques est-elle possible ? », et dans le troisième numéro (mars 1978) de la même revue un article de Jean-Gustave Padioleau (« La mise en oeuvre des politiques publiques ») dans lesquels l'évaluation telle que la conçoit Jean-Pierre Nioche est décrite dans ses grandes lignes. Au-delà du fait que ces deux articles n'ont pas été mis en scène dans le cadre d'un colloque visant en partie à remplacer la RCB par quelque chose d'autre, ils n'ont eu aucun effet sur les rationalistes de la DP, en raison de la férocité néolibérale qui s'en dégage (exemple : « La très grande majorité des interventions de l'Etat ont des effets, soit franchement négatifs, soit nuls » (p. 26 de l'article de Yon)).

596 Robert Poinsard et Bernard Walliser présenteront également leur évaluation à l'une des tables rondes du congrès de l'association française de science politique des 22, 23 et 24 octobre 1981, table ronde consacrée à 'l'analyse des politiques publiques' (rapporteurs Jean Leca et Jean-Louis Quermonne) et dont une des quatre séances (demi-journée) traite de l'évaluation des politiques publiques (séance présidée par Yves Ullmo et Robert Fraisse du Commissariat Général du Plan). Comme on va le voir par la suite, on peut comparer cette table ronde au colloque « Où va la gestion publique ? » de 1980. En effet, la table ronde de l'AFSP poursuit l'action du colloque au sens où elle nie l'identité professionnelle rcbiste de MM. Poinsard et Walliser pour ne voir en eux que des spécialistes bien particuliers de l'évaluation des politiques publiques. Cela dit, cette table ronde révèle aussi le début de l'intérêt de Robert Fraisse pour un débat politico-administrativo-académique sur l'évaluation, débat qu'il pense à juste titre promis à un bel avenir.

Etats-Unis - mais cependant assez significatif pour donner tout son sens au travail d'évaluation présenté dans le numéro 43 du bulletin.
En fait, tout se passe comme s'il y avait chez les auteurs de cette unique évaluation des études prioritaires RCB une volonté délibérée de montrer qu'ils peuvent très bien mener des travaux d'évaluation sans faire du tout appel à la méthodologie de l'évaluation des politiques publiques et, plus largement, de l'analyse des politiques publiques. Par exemple, au début du rapport d'évaluation est dressé un tableau synoptique des études prioritaires RCB dont les intitulés de colonnes recouvrent une double classification de « l'origine » et du « révélateur principal » du problème que chaque étude prioritaire traite[597]. Un tel tableau s'inscrit clairement dans tout un ensemble de théories et d'études de cas développées en analyse des politiques publiques sous l'expression désormais classique de « problématique de la mise sur agenda public ».
Alors que le réseau des hommes de la RCB se réduit et se désintègre, alors que l'inéluctable déchéance institutionnelle de la RCB est de plus en plus officiellement consommée, il se trouve encore deux personnes à la DP qui croient à une renaissance du mouvement sans le truchement d'un aggiornamento méthodologique. Il importe de noter que la production des études reprend de la vigueur à la sous-direction « C » de la direction de la Prévision, ce qui peut donner quelque espoir aux deux derniers rcbistes de ce service.
Comme l'indique ce graphique[598], on peut identifier quatre périodes de production d'études RCB à la SDCDP : une première période très courte (1970) au cours de laquelle la SDCDP lance la machine RCB avec force (lancement de 15 études sans compter celles, interministérielles, qu'elle pilote) ; une seconde période (1971-1975) pendant laquelle la SDCDP ne lance plus guère d'études, afin notamment d'honorer son devoir officiel de contrôle de la production d'études dans d'autres ministères ; une troisième période (1975-



1977) où la RCB rentre en crise, au cours de laquelle la SDCDP perd son contrôle sur l'activité RCB des autres ministères et doit investir dans le lancement d'études prioritaires

[597] Exemple : si l'origine du problème est un "problème social", pour MM. Walliser et Poinsard, ce sont les "usagers" qui sont les révélateurs principaux du problème.
[598] Les données à la base du graphique sont fournies dans Poinsard (R.), *Démarches scientifiques et décision publique*, op. cit.

qui sont, par définition, interministérielles ; une quatrième période (1977-1981) au cours de laquelle la SDCDP augmente fortement sa production et pour cause : le reste du ministère des Finances a réussi à domestiquer la DP et lui commande de plus en plus d'études. D'un point de vue méthodologique, la SDCDP ne rayonne plus guère sur le champ politico-administratif central interministériel, et ne dispose d'ailleurs plus de programme technologique cohérent en interne.

Ainsi, la stratégie d'un Poinsard ou d'un Walliser consiste probablement, en ce début de décennie 1980, à se régénérer au gré des études RCB commandées par le Budget, le cabinet du ministre, etc., dans l'attente de jours meilleurs, c'est-à-dire d'opportunités de reconquête de *leadership* méthodologique sur la gestion publique. En particulier, l'élection présidentielle de mai 1981 pourrait débloquer une situation professionnelle n'offrant plus de véritables perspectives d'avenir. Aussi, pourquoi s'investir dans l'évaluation des politiques publiques, faisant ainsi tenir le beau rôle aux sociologues et politistes de l'Etat, alors que tout risque de changer ? Ces attentes et espoirs d'ouverture seront finalement déçus. L'arrivée de la gauche au pouvoir en mai 1981 ne modifiera pas la course de la RCB vers une fin qui apparaît de plus en plus proche et définitive. Tout au plus, l'arrivée d'Anicet Le Pors - ingénieur météorologue, ancien principal représentant communiste et CGTiste au ministère des Finances, ancien chargé de mission à la SDCDP, auteur d'une étude prioritaire RCB remarquée sur le thème de l'immigration comme variable économique - au poste de ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Fonction Publique et de la réforme administrative, va atténuer quelque peu la pression d'éviction corporatiste à laquelle sont soumis tous ceux qui ne sont ni des grands corps de l'ENA ni de l'X-ENSAE à la DP[599]. D'ailleurs, l'événement Anicet Le Pors est à double tranchant pour les derniers rcbistes de la DP, car il provoque une objectivation de leur problème et donc une technicisation de son dénouement. Celui-ci s'opère dans de mauvaises conditions : on propose aux contractuels d'être titularisés fonctionnaires des Finances à des niveaux statutaires et salariaux peu avantageux. En ce qui concerne les fonctionnaires X-Ponts, X-Mines, et autres, qui ne sont pas encore partis de la DP, on les décharge discrètement de plus en plus de leurs anciennes responsabilités, ce qui suffira à les faire partir.

Le numéro 45 du bulletin RCB (juin 1981) est consacré au rapport d'activité RCB pour l'année qui vient de s'écouler. En préambule de ce numéro, Robert Poinsard tente une dernière fois d'alerter les pouvoirs publics, ou du moins ceux des responsables publics qui peuvent être touchés par ce qui est dit dans le bulletin. Il commence par exposer le problème tel qu'il le voit, c'est-à-dire comme la déliquescence avancée du mouvement pluri-ministériel RCB, et suggère un début de solution ; la RCB doit appliquer l'évaluation *ex post* à elle-même : « *L'intérêt des études d'éclairage de choix a été mesuré, de même que les difficultés inhérentes à ce genre d'exercice. Pour l'avenir de ces études, deux axes de perfectionnement ont été retenus : d'une part le renforcement de la coordination des travaux, et d'autre part l'évaluation systématique de leurs résultats.* » (p. 3).

Sont ensuite identifiés les différents symptômes de la déliquescence de la RCB : « *Au plan de la gestion des moyens RCB, un désengagement progressif du budget des charges communes est en cours. A terme, ce budget ne devrait plus contribuer qu'à des actions portant sur des thèmes prioritaires du Gouvernement. Les travaux RCB permanents ou ayant un but limité de nature non interministérielle relèveront des moyens propres du département ministériel qui les réalise* [bref, si la SDCDP ne peut plus offrir des budgets à des services d'études ministériels en échange d'un droit de regard méthodologique sur leurs

[599] La vieille garde contractuelle de la DP a complètement disparu vers 1987. A partir de cette année, la pression de normalisation et de renouvellement de personnel non fonctionnaire à la DP diminue, cette politique ayant atteint ses principaux objectifs : remplacer les éléments fonctionnant sur une logique d'arsenal (la qualité technico-scientifique avant tout) par des agents ouverts à une logique de « marché intérieur » (la DP est un prestataire de service au sein du ministère des Finances).

travaux, il n'y a plus de mouvement RCB]. [Le présent] *rapport 1981* [...] *constitue donc surtout une sorte de catalogue et se trouve donc confronté à deux problèmes traditionnels : la délimitation du champ couvert et la définition des critères de classement. Sur ces deux points, les réponses apportées dépendent dans une très large mesure des informations communiquées par les ministères* [bref, on ne sait plus guère ce qui s'y passe]. *Quant aux trois volets habituellement distingués dans la RCB : études d'éclairage, budgets de programmes, modernisation de la gestion, leurs frontières sont particulièrement floues...* ».
Après avoir dépeint l'inorganisation dans laquelle la RCB s'est enfoncée depuis plusieurs années, R. Poinsard conclut donc sur un appel à l'évaluation *ex post* : « *Il convient enfin de signaler que ce rapport n'a pas pour ambition de fournir les éléments indispensables à une véritable appréciation de l'intérêt des actions décrites. Un tel objectif ne peut être atteint que par l'intermédiaire d'un travail complexe d'évaluation, fondée sur des analyses approfondies, à l'image de ce qui a été réalisé pour la préparation de la dernière table ronde consacrée aux études prioritaires* »[600]. Ainsi, pour le rédacteur en chef du bulletin RCB, l'évaluation *ex post* n'est pas tellement importante parce qu'elle suppose une rupture méthodologique avec les techniques RCB *ex ante*. L'évaluation s'impose surtout en raison de l'impérieuse nécessité de l'appliquer à l'ensemble des études RCB, réalisées de 1969 à 1981. Le sauvetage de la RCB passe obligatoirement par une mise en récit de ses études, mise en récit que l'on appelle « évaluation ».
L'appel lancé ne rencontre toutefois aucun écho. La gauche s'installe en plaçant le « social » au même rang de préoccupation que « l'économique »[601], rééquilibrage qui sied tout à fait au nouveau ministre des Finances, Jacques Delors. D'autre part, bien que quelques services d'études, au sein des administrations centrales, s'attellent à une intense activité de bilan des années de gouvernement de droite, ce mouvement rétrospectif ne touche pas la RCB - ni positivement, ni négativement - (entretiens). A ce sujet, deux remarques s'imposent. Premièrement, le bilan ou l'évaluation *ex post* de la RCB n'a alors plus rien de stratégique puisque le temps a déjà largement accompli son oeuvre de décomposition d'une entreprise de toute façon largement taxée d'emblème technocratique. Deuxièmement, le vaste travail de bilan engagé par le gouvernement exige implicitement de ceux qui s'en chargent concrètement que les résultats soient raisonnablement négatifs[602]. Ceux qui veulent faire renaître la RCB de ses cendres n'ont donc guère intérêt à s'inscrire dans ce cadre de jugement pré-formaté évoqué ci-dessus. Les gens qui s'intéressent encore à l'avenir et/ou à l'héritage - deux objets qui, selon R. Poinsard, devraient donc se répondre positivement - de la RCB peuvent probablement se compter sur les doigts d'une main : il y a R. Poinsard, B. Walliser, P. Cortesse, obligé de gérer son personnel (selon nos enquêtes, la liste s'arrête là).

d. <u>De guerre lasse, l'évaluation des politiques publiques</u>

Au printemps 1982, Bernard Walliser jette l'éponge, et s'en va poursuivre sa carrière dans la recherche scientifique et l'enseignement au sein d'un laboratoire d'économie à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées. Robert Poinsard se retrouve désormais seul ; pas brutalement car Walliser travaille encore un peu avec lui, même s'il ne dépend plus de la DP. Dans le numéro 50 du bulletin RCB[603] de décembre 1982, il est clair que les deux

---

[600] *bulletin RCB, n°43.*

[601] Voir par exemple le programme d'études et de recherches lancés par le Plan à la fin de l'année 1981.

[602] Les rares personnes qui ont tenté de se dérober plus ou moins discrètement à cette exigence, tout en faisant le travail de bilan, ont été « punies » (exemple : François Bloch-Lainé et Robert Fraisse, respectivement président et rapporteur principal de la « Commission du bilan »).

[603] Leur ancien collègue de la SDCDP, devenu ministre, A. Le Pors, rédige l'éditorial de ce numéro. Son propos est de défendre l'Etat et la fonction publique contre les critiques néolibérales qui fusent en provenance de la droite mais également, dans une moindre mesure, de certains milieux de gauche. Au passage, A. Le Pors se déclare en faveur d'un développement de l'évaluation des politiques publiques ancrée logiquement dans la

rcbistes se sont résignés à répondre eux-mêmes à leur propre appel - l'évaluation *ex post* des études RCB - en publiant un texte s'intitulant « *Evaluation et évolution des études d'aide à la décision* ». En une dizaine de pages, MM. Poinsard et Walliser tracent un cadre problématique (historique, technologique et administratif) pour apprécier les différentes dimensions signifiantes de cet énorme capital cognitif amassé, bon an mal an, en douze ans de RCB : les études d'aide à la décision. Mais il importe d'approcher cet article par le biais d'une comparaison avec l'autre texte évaluatif que MM. Poinsard et Walliser avaient rédigé sur les études prioritaires RCB, texte que nous avons analysé succinctement plus haut. Ce dernier était écrit dans un style neutre. Les études prioritaires RCB y étaient toutes répertoriées. On leur affectait un numéro et on les rangeait dans des cases dont l'étiquette constituait la seule matière interprétative contenue dans le propos général. Les études y étaient considérées comme des choses inertes et non pour ce qu'elles avaient été : des processus politico-administratifs.

Le style du nouveau texte - portant sur l'évaluation de l'ensemble des études RCB - rompt clairement avec celui du précédent. Dans la forme de narration d'abord : pas de tableaux, pas de schémas ; on raconte une histoire ; on affirme des opinions non plus entre les lignes mais dans les lignes, et même dans les têtes de chapitre : « *Phase d'éclatement (1975-1981*) », « *Déclin de la technicité* », « *Dilution de la spécialisation* », etc. Ensuite, la dimension politique et idéologique des études est maintenant abordée frontalement comme étant incontournable. Par exemple, « [les études sur le long terme] *ont fait l'objet de commentaires de B. Cazes qui leur reconnaît trois utilisations : usage tactique (renforcement du prestige intellectuel d'une administration, apaisement des craintes qu'aurait pu soulever une étude plus décisionnelle), éclairage du contexte futur (identification des menaces et opportunités), repérage des bonnes options (introduction de conceptions nouvelles dans la problématique administrative)* » (p. 39) ou « *Les rapports de force jouent un rôle croissant dans les négociations, du fait des incertitudes sur la rentabilité des projets* » (p. 40). La citation d'écrits de Bernard Cazes[604] nous amène à évoquer une dernière mais importante caractéristique de ce texte de Bernard Walliser et Robert Poinsard. Ceux-ci ont maintenant choisi de prendre position dans un champ socio-professionnel en même temps qu'ils participent à la formation de ce dernier. Ce champ est celui de l'évaluation de politiques publiques. Un des premiers articles français sur l'évaluation de politique paru dans une revue à comité de lecture est par exemple cité par MM. Poinsard et Walliser[605].

---

science et les techniques économiques de type RCB : "*En matière d'éclairage des décisions, il faut relever un paradoxe : les principaux concepts et applications découlent de la théorie néoclassique et devraient de ce fait être mieux adaptés au cas des entreprises du secteur privé. Il n'empêche que jusqu'à présent ils ont été surtout mis en oeuvre dans le secteur public... En effet, dans de multiples domaines de leurs actions, les pouvoirs publics sont amenés à prendre des décisions dont les conséquences sont considérables, diverses et durables. Ils ne peuvent pas dans ces conditions faire l'économie d'une évaluation - ex ante pour les décisions à venir, ex post pour les politiques publiques passées ou en cours - des effets directs et des effets externes de ces choix.*" (p. 6).

604 ...qui, rappelons-le, dès 1974, donnait une définition de l'évaluation des politiques publiques : "*Evaluer une politique, cela consiste à essayer de mesurer la part qui lui revient dans la variation d'une situation sur laquelle elle a été escomptée avoir exercé une influence, et la part imputable à des facteurs extérieurs à cette politique (y compris les politiques ne visant pas expressément la situation en question).*" Cazes (B.), 1974, *L'analyse stratégique*, Commissariat Général du Plan, document non-publié.

605 Kervasdoué (de) (J.), "Pour une évaluation des politiques publiques, réflexion à partir de la sociologie des organisations", *Annales des Mines*, juillet-août 1981, pp. 133-44. C'est un article très axé sur la méthodologie de l'analyse des politiques publiques américaine, méthodologie dont l'auteur donne quelques principes d'instrumentalisation afin d'obtenir un cadre opératoire d'évaluation des politiques publiques (en fait, l'article aurait pu s'appeler "*De l'analyse à l'évaluation des politiques publiques*" ce qui est un renversement du titre de l'article de J.-P. Nioche). Jean de Kervasdoué, IGREF, est un fnegeois de la même génération que Patrick Gibert. Tous deux ont effectué leur MBA à l'Université de Cornell en 1969-70. Après un court passage à

MM. Poinsard et Walliser esquissent également le rôle d'éclaireurs qu'ils voudraient maintenant jouer dans le futur champ de l'évaluation, et ce en « rebondissant » sur l'article de Jean-Pierre Nioche[606] qui vient de paraître dans la Revue Française de Science Politique : « C*ommencent à se développer, bien que de façon timide et non systématique, des travaux ex post des politiques publiques. Un premier diagnostic, établi par Jean-Pierre Nioche sur 25 études de cette nature...* », « *La réalisation de ces études semble rencontrer des obstacles à la fois socio-politiques (autorité naturelle liée à une décision prise, faible intérêt accordé à la mise en oeuvre des politiques), administratifs (absences de gestion des programmes d'actions, incompréhension face à un contrôle supplémentaire) et techniques (inexistence d'organismes spécialisés dans l'évaluation, manque de familiarité avec les méthodes socio-économiques).* » (p. 39). En d'autres termes, le message est que ceux qui veulent résoudre ces problèmes de développement de l'évaluation de politique ont tout intérêt à tirer les leçons d'une très enrichissante douzaine d'années d'expériences RCB. L'heure n'est plus à la quasi-indifférence (pour cause d'antériorité du principe de l'évaluation *ex post* sur celui de l'évaluation des politiques publiques) à l'endroit des propositions faites par Jean-Pierre Nioche dans sa communication au colloque « *Où va la gestion publique ?* » de 1980. Il faut désormais composer avec les tenants de l'évaluation des politiques publiques afin de relancer « *une politique, à la fois énergique et souple,* [devant] *permettre de promouvoir la qualité et le bon usage de cet instrument dans un processus continu de mise en oeuvre* » (p. 43).

Il importe de remarquer ici qu'en ce début de premier septennat de François Mitterrand, les figures de l'expert en économie, du technocrate, et du serviteur étatique du capitalisme sont assez largement confondues et stigmatisées par de larges segments de l'élite politique, culturelle, et scientifique de gauche. Ce vaste mouvement est recoupé et, finalement, renforcé par celui, très similaire au regard de ses visées critiques, que portent les élites politiques et administratives locales de gauche et de droite, et qui se traduira par la promulgation progressive des lois de décentralisation. Enfin, le monopole de l'expertise sur l'action publique que détient ladite « technostructure » est également mis à mal par un groupe non négligeable de parlementaires qui parviendront à créer l'OPECST (Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques[607]). Ceux qui naviguent au sein de ces trois mouvances critiques à l'égard de la technostructure y incluent bien évidemment la RCB lorsqu'ils ont eu vent de son existence, ce qui est loin d'être toujours le cas. Et parmi ceux-là, rares sont ceux qui peuvent faire la distinction entre d'une part, le

---

l'OCDE, Jean de Kervasdoué entre en 1973 au Centre de gestion scientifique de l'Ecole Polytechnique dirigé par Michel Berry (X-Mines, nommé au Conseil scientifique de l'évaluation en 1990). Un an plus tard, il devient chef du département des sciences sociales à l'ENGREF, puis responsable des études économiques de l'Assistance Publique de Paris jusqu'en 1979. C'est à ce poste qu'il reprend contact avec Patrick Gibert (alors directeur scientifique du CESMAP), Bernard Cazes, J.-G. Padioleau, J.-C. Thoenig, etc., dans le même cercle de connaissances professionnelles (ceci pour dire qu'étant donné l'épisode d'éclatement partiel mais très conflictuel du CESMAP en 1975, J. de Kervasdoué et J.-P. Nioche, s'ils ont en commun de s'être investis très tôt dans le thème de l'évaluation, ne font pas partie du même réseau d'acteurs). En 1979, Jean de Kervasdoué quitte l'Assistance Publique de Paris pour fonder à partir de l'ancienne cellule RCB du ministère de l'Agriculture le « centre d'évaluation et de prospective » de ce même ministère. Proche de Robert Lion (Inspecteur des Finances, directeur de la construction au Ministère de l'Equipement puis délégué général de l'UNFOHLM) lui-même proche de Pierre Mauroy dont il deviendra le directeur de cabinet de 1981 à 1982, Jean de Kervasdoué devient en 1981, après un bref passage au cabinet de Pierre Mauroy, directeur des Hôpitaux du ministère de la Santé où il s'illustrera en initiant le « programme médicalisé des systèmes d'information » (PMSI ; articulation informationnelle des volets administratif (dépenses de santé notamment) et médical de l'activité hospitalière ; c'est le socle informationnel des actions de maîtrise des dépenses de santé).

606 "De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques", op. cit.

607 Au demeurant, cette appellation ne doit pas prêter à confusion : la stratégie évaluative de l'OPECST est principalement prospective (*ex ante*).

projet RCB et l'immense ambition technocratique de ses débuts, et d'autre part l'objet RCB qui a cristallisé au fil des ans tous les éléments problématiques de l'articulation dynamique de dispositifs décentralisés de production de connaissance et de dispositifs décentralisés (*de facto*) de pouvoir. L'essentiel de l'élite politico-administrative française au pouvoir à ce moment-là, si elle n'ignore pas toujours l'existence de la RCB, y voit alors non une énorme erreur dont on peut beaucoup apprendre, mais une dangereuse folie technocratique qu'il faut biffer d'un trait résolu. La légende négative de la RCB est en construction.

Il n'y a rien à reprendre, rien à apprendre de la RCB. S'ouvre l'ère de l'évaluation des politiques publiques. En 1982, les neuf études interministérielles RCB qui sont engagées sont toutes des évaluations : évaluation des aides publiques accordées aux éleveurs, des aides à la recherche-développement, de l'action sociale pour les élèves du second degré, de la politique de formation professionnelle, etc.[608].

Pour être plus précis, le virage évaluatif de Robert Poinsard et Bernard Walliser se situe vers la fin de l'année 1981 (entretiens avec ces deux personnes). L'espoir que le changement de majorité politique à la tête du pays peut permettre une relance de la RCB s'est déjà évanoui. La table ronde organisée par l'Association française de science politique sur le thème de l'analyse des politiques publiques en octobre 1981 a achevé de convaincre les deux rcbistes de la DP que l'évaluation des politiques publiques, malgré le peu d'intérêt méthodologique qu'ils lui accordent, constitue un thème politiquement et administrativement porteur[609]. Au même moment, la perspective de plus en plus certaine d'un changement d'homme à la tête de la Direction de la Prévision va précipiter chez MM. Poinsard et Walliser la décision de s'investir dans le thème de l'évaluation pour sauver la RCB, d'autant plus que c'est Jean-Claude Milleron qui est fortement pressenti pour remplacer Pierre Cortesse (ce qui sera effectivement le cas).

A la Direction de la Prévision, les ingénieurs X-ENSAE et les membres des grands corps administratifs n'envisagent pas de la même manière la liquidation - un redressement est désormais exclu - de la RCB, et l'éventuelle solution de rechange qu'offre la perspective évaluative. Les premiers voient dans la DP une enclave à l'intérieur du ministère des Finances, enclave au sein de laquelle il est toujours utile de consolider sa position. Même si l'INSEE est administrativement sous la tutelle du ministère des Finances, il est géographiquement, corporativement, et professionnellement marginal par rapport au ministère. Occuper la DP revient à aménager une vitrine de l'INSEE au coeur de ce qui est encore à cette époque l'administration de la rue de Rivoli. Les meilleurs anciens élèves de l'ENA en poste à la DP, quant à eux, considèrent celle-ci comme une administration de plus en plus normale puisque largement normalisée après quelques années de folle utopie de la RCB. Chaque énarque des grands corps - principalement Inspection des Finances et Cour de Comptes - peut y entrer et y sortir au gré d'un plan de carrière qui lui est propre. La DP n'est *a priori* ni un tremplin ni un placard. Il y a donc moins d'investissement collectif dans la DP de leur part que de celle des X-ENSAE. De surcroît, de par leurs formations respectives, les

---

[608] Poinsard (R.), *Démarches scientifiques et décision publique...*, op. cit.

[609] Le 16 novembre 1981, Robert Poinsard rédige une petite note de service intitulée « Quelques idées émises au cours de la demi-journée du congrès de l'AFSP consacrée à l'évaluation des politiques publiques ». En croisant les entretiens que nous avons menées avec Robert Poinsard et Bernard Walliser avec le contenu de la note, il semble qu'à l'occasion du Congrès, Robert Poinsard ait été finalement convaincu qu'il n'existe pas de manière parfaite de réaliser une évaluation de politique tant la variété des points de vue méthodologiques et politiques qui orientent l'évaluation est grande et irréductible. Au mieux l'évaluation peut être un processus d'apprentissage collectif car permettant aux acteurs impliqués d'apprendre des autres en s'y confrontant intellectuellement : « *Il apparaît que par suite de la complexité des sujets examinés, l'évaluation des politiques publiques ne peut viser que difficilement des mesures directement applicables, elle vaut surtout en tant qu'élément de controverse, permettant de déclencher un processus d'adaptation ou de remise en cause [...] Selon certains participants, l'égalité des différents pouvoirs vis-à-vis de l'évaluation pourrait être améliorée, tandis que la pluralité des sources d'évaluation serait préservée voire augmentée.* ».

premiers considèrent la DP comme une machine produisant des études, machine dont ils ne peuvent comprendre le détail du fonctionnement et dont ils se contentent donc de gérer l'interface avec les clients à l'intérieur du ministère. Les seconds se préoccupent en revanche davantage de la qualité du produit et donc de la méthode qui permet d'y aboutir.

Le relais Cortesse-Milleron indique bien les différences comportementales évoquées ci-dessus. Pierre Cortesse ne s'est jamais véritablement inquiété de la déchéance et du non-remplacement méthodologique de la RCB. L'essentiel était de faire en sorte que la DP travaille sans ambiguïté pour le ministère des Finances. Lorsque Milleron arrive, ce problème est en bonne voie de règlement. Les circuits de recrutement et, plus généralement, de gestion de carrières du personnel de la DP ont été intégrés à ceux du ministère dans son entier. Le gros des troupes engagées au début de l'opération RCB a été pour l'essentiel résorbé[610]. Jean-Claude Milleron, s'il assume positivement l'héritage légué par son prédécesseur, ne s'en satisfait pas pour autant. Une politique méthodologique pour la DP est nécessaire. A la fin de l'année 1981, quelques semaines avant son arrivée officielle aux commandes de la DP, Jean-Claude Milleron, après une courte période de diagnostic qu'il met en partie à profit pour réactualiser le bilan fait à l'occasion du rapport portant son nom, annonce son intention de mettre un terme à une opération RCB qui ne signifie plus grand chose méthodologiquement et institutionnellement[611]. Il se déclare ouvert à toute proposition visant à renflouer le magistère méthodologique que la Direction de la Prévision aurait vocation à exercer dans l'administration française en termes de gestion publique rationnelle (entretiens).

Robert Poinsard et Bernard Walliser n'ont plus d'autre alternative que de faire clairement leur deuil de la RCB ou de quitter la scène publique de la réforme de l'Etat dans une ingrate indifférence. Ainsi que nous l'avons évoqué plus haut, Bernard Walliser opte pour le second terme de l'alternative, bien qu'il s'engage amicalement à prêter main forte à son collègue Robert Poinsard qui, de par son statut de contractuel, est quasiment obligé de choisir le premier terme de l'alternative. Le 9 décembre 1981, afin que Robert Poinsard ne soit pas pris au dépourvu lorsque, arrivé à la DP, Jean-Claude Milleron mettra à exécution sa sentence contre la RCB, ils éditent une « note sur la RCB »[612] qui propose de remobiliser une partie de l'ancien réseau RCB à des fins d'analyse des politiques publiques. Les deux auteurs de la note commencent par constater que le réseau RCB existe toujours mais que ses éléments dans les services des administrations ont été écartelés ou redistribués au profit de trois acteurs ou types d'acteurs institutionnels que sont le dipôle constitué par la Direction du Budget et la Direction de la comptabilité publique, intéressées par la confection des « budgets de programmes » ; le pôle statistique incarné par l'INSEE ; et enfin le pôle constitué par les départements ministériels qui ont affecté une partie des effectifs de leurs anciennes cellules RCB à des tâches de rationalisation des méthodes de gestion quotidienne de leurs services. MM. Poinsard et Walliser poursuivent logiquement leur épître en dramatisant cet état de fait en trois temps. *Primo*, le capital cognitif et méthodologique de l'opération RCB en matière d'analyse de système et d'analyse économique des décisions publiques est mis en péril. *Secundo*, la Direction de la Prévision, n'ayant plus de relais ministériels, a perdu une grande partie de son rayonnement idéologique et donc de son pouvoir. *Tertio*, « *au moment où de nouvelles politiques sont instaurées dans de multiples domaines de l'action publique, la question se pose de savoir si l'acquis accumulé par cette*

---

[610] Les informations dont nous disposons au sujet de la gestion du personnel à la DP proviennent d'entretiens réalisés avec des personnes ayant travaillé à la DP ou avec la DP durant la période en question. Nous n'avons pas pu accéder aux archives y ayant trait. Cela nous a davantage posé un problème de précision qu'un problème de validité étant donné que toutes les personnes interrogées nous ont rapporté à peu près la même chose.

[611] En juin 1983 paraît le numéro 53 du BIRCB ; c'est le dernier.

[612] Direction de la Prévision, SDCDP, secrétariat de la commission RCB, 102/c81, RP/SA.

opération [la RCB] *et les potentialités qu'elle conserve peuvent être mis en oeuvre, et de quelle façon, pour soutenir, suivre et finalement évaluer les interventions correspondantes* ».

Robert Poinsard et Bernard Walliser déduisent deux propositions de leurs constats. La première préconise de mettre officiellement fin à l'opération RCB, qui recouvre désormais des activités diverses (budget de programmes, systèmes statistiques, méthode de gestion, etc.), qui non seulement ne sont pas coordonnées mais font ombrage à la réalisation des potentialités d'expertise des ex-rcbistes en matière d'analyse des politiques publiques. La seconde proposition a trait à la redistribution des moyens d'une partie de l'ancien réseau RCB, redistribution nécessaire pour mener une nouvelle « *politique d'études* » en matière d'analyse des politiques publiques. Il est ainsi conseillé de stopper et de renverser quelque peu le processus d'éclatement des cellules RCB ministérielles en créant dans la « *direction à compétence horizontale* » de chaque ministère une cellule centrale de « planification et programmation » des actions ministérielles. Il est prévu de doter les collectivités publiques déconcentrées de telles cellules analytiques.

Est ensuite proposée la constitution d'un « *comité des politiques publiques* » national « *comportant des représentants autorisés de chaque ministère, des représentants régionaux, un représentant de la Cour des Comptes ainsi que des universitaires et des personnalités qualifiées. Un des premiers sujets abordés par le Comité pourrait être le rééquilibrage des actions d'analyse de politique au terme duquel l'éclairage a priori jouerait un rôle moins exclusif tandis que le suivi et l'évaluation deviendraient beaucoup plus systématiques*[613]*, voire obligatoires pour certains programmes nouveaux* ».

Ce comité n'étant pas une instance permanente, la mise en place d'un « *secrétariat, assuré en commun par la Direction de la Prévision et le Commissariat Général au Plan* » est présentée comme nécessaire. Ce secrétariat proposerait « *les orientations générales dont le Comité aura à débattre* », mettrait au point « *le programme annuel de travail soumis au Comité* », préparerait « *les décisions d'affectation des moyens (ex-RCB) mis à la disposition du Comité* » et tiendrait « *un inventaire le plus exhaustif possible des travaux entrepris* » .

Enfin, dans le but de parfaire l'édifice, de l'inscrire dans la durée et au coeur de la modernité administrative, Robert Poinsard et Bernard Walliser envisagent la création « *d'un certain nombre d'instances* [...] *qui associeraient les organismes compétents - laboratoires de recherche, par exemple - pour* [...] *assurer la mémoire de l'analyse des politiques publiques* [...], *procéder régulièrement à l'évaluation des travaux réalisés et faire un rapport annuel sur ce thème, conduire des réflexions méthodologiques* [...], [concevoir] *des formations, suivre les expériences étrangères, et gérer le bulletin de liaison.* ».

Robert Poinsard va attendre quelques mois avant que Jean-Claude Milleron ne prenne en considération les propositions de refonte institutionnelle et méthodologique contenues dans sa note. Pour le nouveau directeur de la Direction de la Prévision, le dossier RCB n'est pas une priorité, d'autant que la politique économique et sociale du gouvernement de Pierre Mauroy est largement désavouée par la plupart des gouvernements occidentaux et par les fameux marchés financiers. L'encours de la dette publique augmente tout aussi vertigineusement que les taux d'intérêt de son remboursement soumis aux lois des marchés financiers. Par ailleurs, le franc perd tellement de sa valeur que la question économique, mais aussi politique, de son maintien dans le système monétaire européen se pose avec de plus en plus d'acuité. Partisan d'une politique de retour à la rigueur, le ministre des Finances, Jacques Delors, s'appuie beaucoup sur les services de la DP pour donner du poids à son argumentaire. Ainsi ce n'est qu'en mai 1982 que Jean-Claude Milleron se dispose à traiter du cas de la RCB.

---

[613] Souligné par nous.

Robert Poinsard a mis à profit ce laps de temps pour rédiger une courte note[614] de cadrage stratégique qu'il joint à la note de décembre pour les communiquer toutes deux au directeur de la Prévision le 7 mai 1982. Dans cette petite note, Robert Poinsard exhorte son directeur à se préparer à négocier pied à pied avec la Direction du Budget et le Commissariat Général au Plan : « [A propos des budgets de programmes qui occupent trop exclusivement une bonne partie des anciens agents RCB dans les ministères], *il s'agit là d'un instrument budgétaire ayant un contenu appréciable en matière de suivi et d'évaluation des politiques publiques, et promis semble-t-il à un certain développement en liaison avec la planification. La Direction de la Prévision n'a-t-elle pas à son sujet un message original à délivrer pour éviter d'une part les exagérations et d'autre part les obstructions* [resurgit ici le thème d'un positionnement de la Direction de la Prévision en tant que médiateur entre concepteurs et financeurs des actions publiques] *? Dans quel état de dépendance ou d'indépendance doit-elle être sur ce point vis-à-vis de la Direction du Budget et vis-à-vis du Commissariat Général au Plan ?* ».
Robert Poinsard voudrait convaincre Jean-Claude Milleron que la DP doit reconquérir une position administrative centrale sans pour autant prétendre trop clairement à une position hégémonique qui serait à plus ou moins brève échéance dénoncée efficacement par ses partenaires : « *En tant que service d'études sectorielles, la Direction de la Prévision ne bénéficierait-elle pas, par le biais de son rôle interministériel, d'une situation trop déséquilibrée en sa faveur et au détriment de ses partenaires et concurrents (qu'elle pourrait faire participer à ses travaux sans pour autant dévoiler complètement ses thèses) ?* ». Cela dit, sans intentions malveillantes, la DP se doit tout de même de jouer avec un coup d'avance sur ses partenaires : « [...] *en matière d'études des politiques publiques, le besoin d'une coordination globale se fait sentir et se renforce* [...]. *La Direction de la Prévision entreprend-elle des démarches en vue de mettre en place un dispositif satisfaisant ce besoin, ou attend-elle que d'autres prennent l'initiative ?* ».

e. <u>Le premier colloque sur l'évaluation des politiques publiques en décembre 1983.</u>

Jean-Claude Milleron accueille favorablement les propositions émises par Robert Poinsard et Bernard Walliser (entretiens). L'idée de faire renaître la RCB de ses cendres en tirant les leçons pas toujours avantageuses de cette expérience lui semble d'autant plus intéressante qu'elle peut permettre à la Direction de la Prévision de recouvrer une certaine aura sur la manière de conduire l'action publique française. Pour lui, la position centrale mais non hégémonique que préconise Robert Poinsard pour la DP dans un nouveau dispositif axé sur l'analyse *in itinere* et *ex post* des politiques publiques semble intelligente car elle est conforme au credo « centralité-neutralité » du corps des administrateurs de l'INSEE. Par ailleurs, le recentrage sur les (grandes) politiques publiques de l'investissement rationalisateur de la DP est considéré comme une bonne manière de réconcilier les deux grands pôles méthodologiques de la DP que sont la comptabilité nationale et l'analyse micro-économique des décisions d'investissement. Enfin, ce recentrage facilite également une reprise de contacts forts avec le Commissariat Général du Plan, qui semble devoir remonter en puissance sous la houlette de Michel Rocard (Ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire) et qui avait été dès le départ quasi-exclu des affaires RCB.
Cela dit, la bienveillance qu'accorde le directeur de la Prévision au projet de Robert Poinsard a des limites, car ce projet pose d'importants problèmes de faisabilité. L'assentiment de la Direction du Budget est par exemple nécessaire à la mise en place du dispositif proposé. Or, Jean Choussat (Inspecteur des Finances), le directeur du Budget, est un féroce partisan de la réduction des effectifs de la fonction publique. Il est clair que ce n'est que sous une très forte contrainte qu'il accepterait de pourvoir le dispositif de ne serait-

[614] Références : secrétariat de la commission de RCB, 38/c82, RP/EB, archives non classées.

ce qu'une dizaine de postes. Sans compter qu'entré à la Direction du Budget en 1966 pour en devenir le directeur en 1981 il a vu la RCB naître, fonctionner et dépérir, et qu'il a eu le temps de nourrir à son sujet un scepticisme pour le moins viscéral : « *Je vais vous paraître primaire, mais les études d'évaluation de politiques publiques, les études RCB, même les budgets de programmes, au Budget on ne s'en est jamais servi ! C'est fait par des gens pas très compétents ou en tout cas qui, dans la forme - longueur des rapports, clarté de l'argumentaire, etc. - et dans le fond, n'ont aucune idée de ce que c'est qu'un processus de décision budgétaire* » (entretien avec Jean Choussat).

Le premier commissaire au Plan du septennat de François Mitterrand, Hubert Prévot, n'est pas non plus favorable à la constitution d'un dispositif dont il partagerait prétendument la conduite avec la Direction de la Prévision. Ancien élève de l'ENA, administrateur civil, il est entré au SEEF[615] en 1963 et a travaillé dans la composante 'ComptaNat' de la DP jusqu'en 1975, date à laquelle l'indubitable mise en veilleuse du système de planification le décide à se mettre en congé de la fonction publique pour devenir secrétaire confédéral de la CFDT jusqu'à sa nomination au poste de commissaire au Plan en 1981. Sa mission à la tête du CGP consiste à remettre la planification en marche selon une logique traditionnelle de concertation avec les acteurs socio-économiques. Outre le fait que l'origine 'ministère de Finances' du projet le gêne, le dispositif esquissé par Robert Poinsard vient aussi perturber voire concurrencer ses plans de relance de la planification.

Face à ces deux obstacles majeurs, Robert Poinsard et sa hiérarchie ne savent d'abord trop quoi faire tant ils leur semblent insurmontables. L'espoir ne renaît qu'au début de l'année 1983, lorsque Michel Deleau[616] prend la tête de la sous-direction « C » de la DP. N'ayant pas eu la possibilité de l'interroger, nous ne savons pas précisément ce qui l'a incité à reprendre vigoureusement en main le dossier de la renaissance-métamorphose de la RCB. Il est probable que l'absence de passif socio-relationnel avec Robert Poinsard dans la période de chute de la RCB lui a permis d'envisager avec ce dernier la question du recyclage de la RCB sur une base positive et non passionnelle. Quoi qu'il en soit, en ce début de l'année 1983 et avec l'aval de Jean-Claude Milleron, Michel Deleau prend contact avec Jean-Pierre Nioche. Il est proposé à ce dernier de se lancer, en tandem avec Robert Poinsard, dans l'organisation de travaux sur l'évaluation des politiques publiques. Le fait que Michel Deleau s'adresse à Jean-Pierre Nioche n'a rien pour surprendre. Le professeur à HEC a été, comme on a eu l'occasion de le mentionner, le premier à présenter l'évaluation des politiques publiques comme un substitut viable à la RCB. De surcroît, le positivisme qui teinte légèrement l'approche évaluative proposée par Jean-Pierre Nioche (élève d'Angelmar lui-même élève de l'expérimentaliste Campbell) n'est pas pour déplaire au nouveau chef de la SDCDP, féru de micro-économie mathématique.

« *Deleau est venu me voir et m'a tenu à peu près le propos suivant : la RCB est morte, l'évaluation peut-elle la remplacer ? Ou, en d'autres termes, le ministère des Finances souhaitera-t-il investir des ressources dans l'évaluation ? Autre question, méthodologique celle-là, l'évaluation est-elle un objet, un concept suffisamment isolable pour être diffusé convenablement dans la pratique administrative ?* » (entretien avec Jean-Pierre Nioche). A cette troisième et dernière question, Jean-Pierre Nioche n'éprouve aucune difficulté à répondre par l'affirmative. Il n'a qu'à évoquer l'existence d'une corporation évaluative aux Etats-Unis avec ses revues, ses conférences, ses enseignements, ses querelles de chapelle, etc., pour convaincre son interlocuteur. En revanche, Jean-Pierre Nioche ne peut apporter réponse à la seconde question. Il n'est pas de son ressort de demander au ministère des Finances et, plus précisément à la Direction du Budget, s'il veut soutenir une opération

---

[615] C'est là qu'il a noué de solides liens d'amitié avec Michel Rocard, son futur ministre de tutelle (entretien avec Hubert Prévot).

[616] Chef de service au CEPREMAP de 1971 à 1977, directeur adjoint de l'ENPC de 1977 à 1981.

institutionnelle visant à développer la pratique de l'évaluation des politiques publiques dans l'administration française. Néanmoins Michel Deleau lui dit « *qu'une large publicité devra être donnée aux travaux que lui et Robert Poinsard pourraient engager sur le thème de l'évaluation* ». Est ainsi rapidement adoptée la formule d'un grand colloque s'adressant principalement à la haute fonction publique et aux membres des cabinets ministériels, et dont le succès pourrait éventuellement obliger la Direction du Budget à apporter sa cruciale contribution au lancement d'une opération de type RCB mais se focalisant cette fois-ci sur la production d'études d'évaluation *ex post* des politiques publiques.

Le choix d'organiser un colloque faisant à la fois office de coup de sonde et de mise à l'agenda est important pour ce qui est du positionnement de la DP dans l'affaire. Jean-Claude Milleron trouve l'idée bonne, car elle lui permet de mettre sous le boisseau le projet relativement précis de dispositif d'évaluation élaboré par Robert Poinsard et Bernard Walliser en décembre 1981, ce qui lui évite de se lancer dans la promotion fastidieuse et potentiellement conflictuelle de ce projet. Organiser un colloque équivaut à laisser s'exprimer des intérêts et conceptions antagonistes de l'évaluation et à prendre le risque de ne pas pouvoir les agréger et les contrôler suffisamment au profit institutionnel de la Direction de la Prévision, et surtout de la SDCDP. Ce risque est d'autant plus grand que dans le comité de programmes qui préside à l'organisation intellectuelle du colloque, Robert Poinsard est presque le seul à prôner un développement institutionnel de l'évaluation qui doit assumer rationnellement et non passionnellement l'héritage de la RCB. Les autres[617] sont plutôt partisans de la démarche de la '*tabula rasa*'.

Le risque d'un colloque cacophonique peu institutionnalisant ou, du moins, ne profitant pas institutionnellement à la SDCDP va effectivement devenir réalité au cours du colloque, confirmant ainsi les craintes de Robert Poinsard.

En premier lieu, il faut noter que le colloque des 15 et 16 décembre 1983 recueille déjà un très vif succès lorsque son annonce est faite à la mi-septembre 1983. Des invitations ont été envoyées à tous les cabinets ministériels, à tous les directeurs d'administrations centrales, à tous les chefs de services d'études ministériels ou interministériels, à tous les universitaires et chercheurs en sciences sociales (économie inclue évidemment) s'intéressant aux politiques publiques. Plus de 700 réponses positives fermes sont parvenues au secrétariat général du colloque assuré par le duo Nioche-Poinsard. Or, les deux séances plénières en début et en fin de colloque doivent se dérouler à l'auditorium Jean-Moulin de l'ENA, rue de Lille, qui n'offre que 450 places assises. « *Cela a été l'horreur, on a dû refuser du monde et les gens n'étaient pas contents. On n'a pas pu appliquer le critère du « premier écrit premier servi ». Il y a même deux membres de cabinets ministériels qui m'ont téléphoné chez moi le soir pour me dire qu'ils allaient se venger d'avoir subi un tel affront* » (entretien avec Jean-Pierre Nioche).

Cela dit, l'affluence record attendue au colloque n'a pas que des inconvénients. Elle permet à Jean-Pierre Nioche et aux membres du comité des programmes du colloque d'empêcher avec davantage de force une dérive du colloque vers le style réunion d'anciens combattants de la RCB, dérive que n'aurait pas entravée Robert Poinsard : « *J'ai été vraiment étonné de tout le foin qu'on a fait autour de l'évaluation des politiques publiques car tout ceci était hyper-connu par les anciens de la RCB qui ont d'ailleurs été gentiment tenus à l'écart du colloque. Moi, j'ai assisté à quelques interventions parce qu'elles avaient lieu à l'Ecole des Ponts et Chaussées*[618] *où je travaille* » (entretien avec Bernard Walliser).

Parmi les anciens de la RCB, seul Anicet Le Pors parvient à faire entendre une voix outre-tombe de la RCB. Usant de son statut de ministre en exercice, il s'impose « ouvreur » du

---

[617] C'est-à-dire notamment Jean Choussat (directeur du Budget), Roger Fauroux (X-Mines, PDG de Saint-Gobain), Jean de Kervasdoué (directeur des Hôpitaux), Jean-Claude Milleron, Jean-Pierre Nioche, Simon Nora (directeur de l'ENA), Hubert Prévot (Commissaire au Plan), Jean-Louis Quermonne.

[618] Le 'centre historique' de l'ENPC se situe à une centaine de mètres de l'ENA.

colloque alors que personne ne l'y avait invité, non sans avoir un peu maladroitement réprimandé Simon Nora, directeur de l'ENA, hôte du colloque mais en rien responsable du choix des participants et des intervenants : « *Pour le colloque, la question qui s'est posée était de savoir comment Delors et moi allions nous coordonner en tant que ministres du même gouvernement. 40% de la dépense publique, c'est la rémunération des fonctionnaires alors c'était normal que je sois là. Et puis je connaissais bien Poinsard pour avoir travaillé avec lui à la DP. Et puis Nora, le directeur de l'ENA de l'époque, était un ancien du SEEF. J'avais en tout cas à coeur de faire une intervention plus brillante que celle de Delors. Je voulais aussi dire que l'évaluation était un avatar positif de la RCB qui était alors très décriée* » (entretien avec Anicet Le Pors)[619].

La population du colloque

L'examen catégoriel de la liste des participants établie avant le colloque permet de comprendre plus précisément les diverses stratégies de communication et de partenariat intellectuel voire institutionnel sur lesquelles les organisateurs du colloque sont tombés d'accord.

Primo, on peut constater une stratégie d'ouverture au monde de l'enseignement et de la recherche qui se démarque du caractère a-académique du mouvement RCB. Sur les **440** participants finalement inscrits au colloque, près de **100** sont des professeurs d'universités, des enseignants-chercheurs dans les grandes écoles (X, HEC, etc.), ou des chercheurs au CNRS. Notons au passage que la discipline économique n'est pas dominante dans cette population académique invitée au colloque ; elle n'en constitue qu'un **tiers** (Favereau, Greffe, etc.), un autre **tiers** représentant les sciences de la gestion, le derniers **tiers** regroupant la sociologie (de Gaulejac, Grémion, Thoenig, etc.) et surtout la science politique et le droit (d'Arcy, Bodiguel, Chevallier, Gerstlé, Loschak, Mabileau, Quermonne, Rouban, etc.).

Secundo, on observe une stratégie de reconquête des ministères où s'était établie puis dissoute la RCB. On dénombre ainsi **205** agents ministériels dans les participants du colloque. Sur ces 205 individus, **80** sont des hommes d'études et, parmi ceux-ci, moins d'une **trentaine** ont vécu la période de la RCB. Les autres, **125** donc, sont des hommes d'administration, membres de cabinets ministériels pour certains. Dans le cadre de cette stratégie de reconquête, le ministère des Finances occupe une place à part et exceptionnellement importante, **52** individus, les organisateurs SDCDP du colloque voulant être prophètes en leur pays. Ainsi, sur ces 52 individus, **16** appartiennent à la DP mais ne travaillent pas à la SDCDP, **11** sont des agents de la Direction du Budget (cible importante donc). Le ministère de l'Equipement, notamment dans son composante 'transports', occupe la seconde place en termes de nombre de participants : **35** individus dont **11** seulement sont hommes d'études. Puis viennent l'Education nationale, **21** ; l'Industrie, **19** ; l'Agriculture, **12** ; la Fonction Publique, **11** ; la Santé, **11** ; les Affaires Sociales, **10** ; etc.

Tertio, on ne comptabilise que **37** agents de la fonction publique ou contractuels travaillant dans des entités administratives intellectuelles relativement autonomes par rapport aux ministères. On dénombre certes **18** chargés de mission du Commissariat Général du Plan (qui est, comme on l'a vu, une cible importante), mais seulement **4** agents de l'INSEE (dont MM. Dubois et macroéconomie), **3** de la DATAR, la 'nébuleuse étude' composée par le

[619] Avec l'arrivée inopinée du ministre de la fonction publique dans le programme du colloque, Jacques Delors, ministre des Finances, est relégué à en assurer la clôture (entretien avec Jean-Pierre Nioche). Cela dit, dans les actes du colloques qui sont publiés en 1984 aux éditions Economica, les deux pages et demi rédigées par Jacques Delors constituent la préface des actes, l'intervention d'Anicet Le Pors (plus de sept pages) venant immédiatement après.

CERC, le CEE, le CREDOC, l'INED et la SEDES n'étant représentée au colloque que par **12** individus.
In fine, les grands corps de l'Etat sont tous représentés au colloque avec un avantage certain pour ce qui est des grands corps de l'ENA : Inspection des Finances, **12**, Cour des Comptes, **11**, Conseil d'Etat, **6**.
Remarque : notre analyse comporte une population résiduelle très hétérogène et plutôt importante (**80** personnes) composée d'individus tels que des élèves de l'ENA, d'HEC, etc. (pédagogiquement invités par Jean-Pierre Nioche ; par ex : Pierre Moscovici), des gens travaillant dans des bureaux d'études privés ou de grandes entreprises privées, des représentants de la presse, etc.

Si l'intrusion résolument pro-RCB d'Anicet Le Pors détonne avec l'esprit post- et a-RCB délibérément souhaité par la plupart des organisateurs du colloque, ce dernier forme de toute façon un ensemble bigarré de prises de position sur le thème de l'évaluation. La première séance plénière, consacrée à un tour d'horizon international en matière de *design* institutionnel de la pratique de l'évaluation, montre tellement de divergences entre pays qu'elle déboussole davantage l'auditoire qu'elle ne le met collectivement en mouvement. Bernard Cazes, qui a été invité à commenter l'intervention de MM. Nioche et Poinsard sur la situation française et celle de Frank Lévy sur les Etats-Unis, ne joue pas le jeu normatif d'importateur technologico-institutionnel que l'on attend de lui. Dix ans après le début des années 1970, il a perdu de ses certitudes d'antan. Le déclin du Commissariat Général au Plan et l'arrivée de la gauche au pouvoir l'ont poussé à se concevoir plus comme un chercheur en économie politique que comme un planificateur ou un technologue de la planification. Ainsi, contre toute attente, Bernard Cazes affirme qu'il n'est pas certain qu'en France l'institutionnalisation intégrative de la pratique évaluative constituerait un progrès politique (au sens large du terme) par rapport à la situation de foisonnement désordonné d'évaluation des politiques publiques à l'intérieur et à l'extérieur de l'Etat et de son administration, foisonnement observé et restitué par Jean-Pierre Nioche et Robert Poinsard dans leur intervention introductive du colloque. Bernard Cazes met en tout cas en garde les institutionnalisateurs français potentiels de l'évaluation contre l'adoption d'un modèle d'évaluation incorporé à un système politico-administratif néo-corporatiste à la suédoise qui, à son avis, nie plus qu'il n'agrège le pluralisme des intérêts en jeu dans les politiques publiques.

Jean-Claude Thoenig, à qui l'on a demandé de réagir aux interventions de MM. Spackman et Ysander respectivement sur la Grande-Bretagne et la Suède, se déprend des considérations critiques de Bernard Cazes plus qu'il ne les redouble. Pour lui, le problème principal n'est pas celui de l'adoption d'un modèle d'évaluation néo-corporatiste puisqu'il considère que le système politico-administratif français est irréductiblement plus pluraliste que néo-corporatiste. Le risque en France réside dans le fait que l'on considère encore que l'évaluation des politiques publiques, comme la RCB, relève essentiellement d'une stratégie méthodologique pertinente de management public qui n'assume pas la présence du 'politique' à tous les stades des politiques publiques : « *Au fond, et malgré les critiques adressées déjà au milieu des années 1960 par les politistes au PPBS, les 'experts' n'ont pas encore réussi tout à fait à accepter que, malheureusement pour eux, le problème n'est pas de bâtir le monde autrement qu'il est pour y introduire leurs techniques, mais d'abord de mieux en comprendre le fonctionnement réel* »[620].

Globalement, la séance plénière introductive, par les débats qui la structurent, sécrète au sein de l'auditoire les éléments d'un scepticisme à l'égard d'une perspective d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques, plus qu'elle ne suscite un

[620] Nioche (J.-P.), Poinsard (R.), *L'évaluation des politiques publiques*, op. cit., p. 72.

mouvement collectif en sa faveur. Ainsi, dès le début, les chances apparaissent minces de voir le colloque polariser la haute fonction publique française dans le sens d'un projet de dispositif d'évaluation qui replacerait la SDCDP au centre méthodologique de l'Etat en actions rationnellement gérées. On ne décèle aucun semblant de demande de dispositif intégré et un tant soit peu centralisé d'évaluation, au cours des deux demi-journées consacrées, à la suite de la séance plénière, aux méthodes d'évaluation et à des cas exemplaires d'évaluations de politiques publiques.

Tous les intervenants sans exception, qu'ils appartiennent à une cellule d'études ministérielle, à une agence parapublique, à la Cour des Comptes ou au monde académique, inscrivent leur discours évaluatif dans une logique d'autonomie (intellectuelle et pratique) sectorielle. En réaction à l'intervention d'un magistrat de la Cour des Comptes qui rend compte des difficultés qu'il a eu à évaluer la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées, Bruno Jobert affirme que la science du politique appliquée aux politiques publiques est plus apte que le calcul économique à constituer le corpus conceptuel central de l'évaluation des politiques publiques. Elle seule est capable de rendre intelligible « *le fonctionnement concret des institutions censées mettre en oeuvre* » les politiques publiques ainsi que d'analyser les effets de ces politiques au-delà de leurs impacts immédiats sur la société (p. 151).

Au-delà de la complète dénaturalisation de l'idée pratique d'un *leadership* méthodologique interministériel assuré par la DP sur la conduite de l'action publique - dénaturalisation qui se fait jour, selon nous, à la faveur du colloque -, l'idée même d'un cadre étatique pour la pratique de l'évaluation des politiques publiques est explicitement contestée par toutes les interventions de la demi-journée du colloque consacrée à « *l'évaluation et les contrôles de l'action administrative* ». Ainsi, Bertrand Eveno, un inspecteur de Finances en poste à l'Inspection générale des Finances, démontre point par point à l'auditoire qu'aucun des corps de contrôle administratif ne peut procéder à des évaluations un tant soit peu méthodiques, crédibles et efficaces des politiques publiques sans abandonner sa mission légitime et fonctionnelle de contrôle. Selon B. Eveno, il y a tout simplement incompatibilité structurelle entre évaluation et contrôle administratif[621]. Pour Jean-Louis Quermonne et Luc Rouban qui interviennent juste après Bertrand Eveno, il existe, contrairement à ce qu'affirme ce dernier, compatibilité entre évaluation et contrôle. Mieux, il y a interdépendance et synergie fonctionnelles entre les deux pratiques, mais à une condition que les deux auteurs considèrent comme vitale pour la démocratie : l'évaluation doit être institutionnalisée et le contrôle administratif ré-institutionnalisé comme relevant des prérogatives essentielles du Parlement qui, malheureusement, selon les deux politistes, a peu de chance de gagner du poids par rapport à l'exécutif et à l'Etat sous le régime de la Cinquième République.

Le colloque se conclut par une séance plénière sous la forme d'un « *échange de vues entre* » notamment Jean Choussat, Hubert Prévot, et Simon Nora. Remarquons que Jean-Claude Milleron n'y participe pas, ce qui confirme peut-être l'hypothèse de sa posture prudente par rapport à la question de l'institutionnalisation de l'évaluation, au centre de laquelle pourrait éventuellement trôner la Direction de la Prévision. Jean-Pierre Nioche et Robert Poinsard qui, quelques mois après le colloque, ont mis en forme les débats de cette séance finale, commencent par présenter leur travail de synthèse de la manière suivante : « *Les problèmes évoqués jusqu'ici dans cet ouvrage* [les actes du colloque] *ont trait essentiellement à la méthodologie de l'évaluation des politiques publiques, à sa mise en oeuvre sur des cas particuliers et aux rapports qu'elle peut avoir avec les procédures de contrôle. Si importantes soient-elles pour permettre de mieux cerner le contenu et les potentialités de*

---

[621] Plusieurs personnes que nous avons interrogées et qui ont participé au colloque nous ont rapporté qu'un inspecteur de Finances de l'auditoire aurait interpellé publiquement Bertrand Eveno à la fin de son intervention en lui disant : « *Monsieur, vous venez d'émasculer l'Inspection générale des Finances !* ».

l'évaluation, ces réflexions doivent être en quelques sortes dépassées, en adoptant une optique plus large qui serait un peu celle de la question « et maintenant que fait-on ? » » (p. 291).

La retranscription liminaire des débats conclusifs du colloque montre que celui-ci n'a à l'évidence pas permis de dessiner assez clairement des voies pratiques d'institutionnalisation de l'évaluation. Jean Choussat, le directeur du Budget, campe *grosso modo* sur sa position d'avant le colloque : d'accord pour l'évaluation si elle permet des restrictions budgétaires, sinon non. De même pour Hubert Prévot, le commissaire au Plan, qui s'engage dans une diplomatique montée en généralité : « *Ce 'grand corps' qu'est l'administration pense peut-être que son rapport à l'usager, à l'utilisateur, à l'entreprise n'est plus adéquat et qu'il conviendrait de rechercher une certaine sympathie de la part de la société, à travers un nouveau dialogue auquel l'évaluation devrait contribuer* » (p. 297). Un brin déçus, Jean-Pierre Nioche et Robert Poinsard doivent se contenter de mettre en exergue les éclairs de volontarisme incrémental des discutants. Ainsi, dans la rubrique finale « *Faut-il organiser l'évaluation ?* » on lit : « *Tout d'abord, même si « le réalisme commande de ne pas trop attendre de l'évaluation, il apparaît souhaitable de développer la mise en oeuvre de cette démarche » (J. Lesourne). Pour ce faire, une « tactique prudente, fondée sur la compréhension des obstacles à surmonter » (J. Lesourne), semble indiquée, mais la question de savoir s'il faut mettre en place des structures d'organisation spécifiques est essentiellement traitée à travers le problème de la multiplicité des sources d'évaluation : « cette multiplicité est une des conditions absolue du progrès de l'évaluation » (S. Nora), elle suppose que « des évaluations d'origines différentes - agents de l'administration, du monde de la recherche, des médias, des syndicats, des partis politiques, ... - puissent intervenir dans des évaluations contradictoires ». Pour cela, « il semble indispensable de définir les règles du jeux, notamment celles de la distribution des informations pertinentes aux évaluateurs » (Emile Lévy), et de disposer, quelque part, « de gens dont le métier serait d'élaborer des techniques d'évaluation, de proposer un dialogue sur ce thème et d'animer cet ensemble d'activités » (S. Nora)* » (p. 298).

Attardons-nous un instant sur ce dernier extrait des actes du colloque. D'abord pour y constater une absence : celle du directeur du Budget et du commissaire au Plan. Cela peut être interprété comme révélateur de la connaissance que MM. Nioche et Poinsard ont du fait que ni Jean Choussat ni Hubert Prévot n'ont envie d'être les partenaires de la DP dans le cadre d'un projet d'institutionnalisation de l'évaluation. Ensuite, ce n'est pas un hasard si Jacques Lesourne, Emile Lévy et Simon Nora sont convoqués (au sens le plus strict du terme) dans l'extrait de texte présentement étudié. Jacques Lesourne (X-Mines), alors professeur au CNAM, a été chef du service du calcul économique de Charbonnages de France dans les années 1950, puis est devenu successivement directeur général puis PDG de la Sema-Métra jusqu'en 1975. Il est en quelque sorte l'équivalent du rationaliste Hubert Lévy-Lambert dans le privé[622]. Emile Lévy, professeur d'économie à Paris X[623], a été de 1968 à 1972 chef du service des études et de la prévision du ministère de la Santé Publique. A l'instar de tous les chefs de cellules RCB ministérielles, il a durement vécu l'ostracisme informationnel des services opérationnels et, en l'occurrence, du corps médical. Ceci explique le contenu de son discours à l'occasion du débat final du colloque, ainsi que le fait que J.-P. Nioche et R. Poinsard utilisent ses propos dans la conclusion des actes du colloque : Emile Lévy serait d'accord pour une renaissance de la RCB sous une forme évaluative, sous réserve que la question de la légitimité évaluative des évaluateurs soit

---

[622] La correspondance entre la logique intellectuelle de la RCB et celle qui préside aux activités de la SEMA-Métra peut être attestée par la lecture des premiers numéros de la « revue de l'association française pour la cybernétique économique et technique » de la fin des années 1960.

[623] Ainsi qu'on a pu l'observer dans le précédent chapitre (il était le responsable du centre de recherche où travaillait Edgard Andréani).

débattue et à terme régulée clairement. Parce que ses convictions de plus en plus libérales (entretien avec Simon Nora) sont tempérées par un sentiment d'attachement mythologique à la grande aventure du SEEF, Simon Nora est finalement celui qui rend explicite le compromis sur lequel MM. Nioche et Poinsard se sont finalement accordés quant à une institutionnalisation de l'évaluation : un espace d'expertise très pluraliste régulé par « *des gens dont le métier*... » (p. 298), c'est-à-dire la Direction de la Prévision.

f. La DP quitte définitivement la scène

En septembre 1984, Hubert Prévot quitte la tête du Commissariat Général du Plan. Il est nommé conseiller maître à la Cour des Comptes[624]. Ce changement de poste, qui intervient au moment où le ministre tutélaire du commissaire au Plan, Michel Rocard, entame sa traversée du désert au sein des rangs socialistes (entretien avec lui), contribue largement à débloquer la situation institutionnelle figée dans laquelle se trouve le thème de l'évaluation des politiques publiques après le colloque de décembre 1983. En effet, Hubert Prévot est remplacé par Henri Guillaume, un ancien de la Rationalisation des Choix Budgétaires à la Direction de la Prévision, qui va tirer un trait sur les projets de son prédécesseur quant à une relance de la planification de type 'Age d'or' (Massé-Delors), et engager le CGP dans un partenariat méthodologique avec la Direction de la Prévision sur le thème de l'évaluation. Par ailleurs, dès son arrivée à la Cour des Comptes, Hubert Prévot va prêter main forte à certains de ses collègues qui, dans le cadre du Club Cambon ou de l'Association Services Publics (ASP), souhaitent réfléchir à haute voix sur les nouveaux outils de gestion publique qui pourraient permettre de contrer la critique néolibérale du service public.

Les raisons du peu d'empressement du commissaire pour l'évaluation

Voici comment Hubert Prévot, lorsque nous l'avons interrogé, résume la position qu'il a fait prendre au CGP vis-à-vis du thème de l'évaluation juste avant son départ : « *Lorsque s'est tenu le colloque Nioche-Poinsard en 1983, j'ai bien pensé que l'évaluation des politiques publiques pouvait constituer une des missions principales du Commissariat Général du Plan mais deux problèmes importants se posaient. Tout d'abord, présentée par la DP l'évaluation semblait bien trop quantitative et en tout cas trop formaliste. Bien entendu, on ne peut pas confondre Nioche et Poinsard, mais, tout de même, même quelqu'un comme Nioche disait qu'une politique publique comme la politique de la Ville n'était pas évaluable, et moi je n'étais pas d'accord et je ne suis toujours pas d'accord. Deuxièmement, le Commissariat Général du Plan essayait de relancer le Plan en travaillant dur dessus mais sans résultat. C'est normal, le Plan était déjà une procédure (commissions tripartites) qui ne servait plus à grand chose du fait de l'autonomisation des entreprises (mêmes publiques), et également en raison du déclin du syndicalisme. Pourtant, en 1982 on formalise les rapports du CGP avec l'assemblée Nationale (c'était d'un juridisme stupide, cela n'a servi à rien, mais sur ce point ce n'est pas moi qui choisissait). Donc, en gros, le CGP croulait sous le poids de sa mission traditionnelle, et n'a eu guère le loisir d'opérer une reconversion sur l'évaluation des politiques publiques. Une opportunité aurait pu être aussi saisie du côté de l'évaluation des contrats de Plan Etat-Région qui, s'il fonctionnent à peu près normalement maintenant, manquaient d'un cadre d'ensemble pour leur appréciation côté Etat. Mais l'évaluation des contrats aurait été contraire à l'esprit du mouvement de décentralisation (les régions voulaient faire elle-même les évaluations) qui avait cours à l'époque. Il faut voir aussi que la DATAR était entrée en conflit violent avec le Plan sur les*

[624] Hubert Prévot est un ancien élève de l'ENA (promo 57) mais son classement de sortie ne lui a pas permis d'entrer dans un des trois grands corps de l'ENA. En 1984, il intègre le corps de la Cour des Comptes au tour extérieur.

CPER, et qu'il ne fallait donc pas s'aliéner les régions avec nos histoires d'évaluation faite par le haut ».

Henri Guillaume, qui succède à Hubert Prévot à la tête du CGP, est beaucoup moins embarrassé que son prédécesseur par rapport à l'évaluation des politiques publiques. Il ne lui est pas demandé de relancer la « *planification démocratique* ». La cause est entendue : on ne peut plus planifier comme au début des années 1960 ; l'énergie d'Hubert Prévot a été sacrifiée sur l'autel de ce constat. Désormais, ce qui intéresse un tant soit peu le gouvernement, ce n'est pas tant la planification que le Commissariat Général du Plan lui-même et sa capacité d'organisation d'une expertise apte à l'éclairer éventuellement quant à la manière de conduire une politique générale de rigueur budgétaire qui soit en même temps une politique de gauche.

Dans ce contexte, l'évaluation des politiques publiques apparaît comme une piste méthodologique à explorer en priorité, d'autant que la question du suivi régulier de l'exécution du IXème Plan (1984-1988) se pose de manière brûlante, compte tenu des déboires politico-administratifs et conjoncturels rencontré par le VIIIème Plan (1981-1985) (production d'un Plan intérimaire 1982-1984). Par ailleurs, comme nous venons de l'indiquer, Henri Guillaume est un ancien de la Rationalisation des Choix Budgétaires. Tout juste diplômé de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (ingénieur civil), il était allé travailler à la SDCDP de 1968 à 1972 en même temps qu'il accomplissait son doctorat d'Etat en économie. C'est en tant que professeur d'économie à l'Université de Lille I qu'il devient expert auprès du Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais et qu'il entre dans la mouvance de Pierre Mauroy[625]. Celui-ci, devenu Premier Ministre en mai 1981, le prendra dans son cabinet et le nommera commissaire au Plan. Ainsi, lorsqu'à l'automne 1984, Michel Deleau, le responsable de la SDCDP, vient proposer à Henri Guillaume un partenariat DP-CGP s'inscrivant dans la lancée du colloque de décembre 1983, le commissaire au Plan répond oui sans réserve.

Le 10 décembre 1984, Henri Guillaume adresse une lettre à Michel Deleau lui demandant de bien vouloir constituer et présider un groupe de travail qui, « *réuni sous l'égide du Commissariat Général du Plan* [et] *après avoir précisé les champs des politiques publiques envisagés et les types d'effets à évaluer* [...] *abordera trois thèmes principaux : un examen des expériences françaises et étrangères les plus significatives ; un recensement des instruments disponibles pour l'évaluation des politiques publiques et une analyse de leur champ d'application et des conditions techniques de leur mise en oeuvre ; une discussion des principales questions d'organisation administrative ou politique qui paraissent déterminantes pour le développement de l'évaluation en France* »[626]. Alors que le colloque Nioche-Poinsard a eu pour but ou, du moins, pour résultat de favoriser l'émergence d'un *issue network* sur le thème de l'évaluation, le groupe de travail du CGP vise à la constitution d'une *policy community*, c'est-à-dire à la formation d'un groupe d'individus suffisamment homogène de par leurs fonctions et leurs intérêts pour esquisser et incarner une politique cohérente d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en France. L'objectif poursuivi par le groupe de travail est davantage de prescrire des normes méthodologiques et institutionnelles pour le développement de l'évaluation que d'en susciter le foisonnement puis la discussion pluralistes. En conséquence, la logique d'ouverture vers le monde académique, caractéristique du colloque de 1983, n'est pas présente dans les travaux du groupe de travail présidé par Michel Deleau. En témoigne sa composition : 2 personnes de la SDCDP (Deleau et Poinsard), 4 du Commissariat Général au Plan (dont 3 du

---

[625] Henri Guillaume est également natif de Lille (né en 1943).

[626] Le texte intégral de cette lettre se trouve dans les premières pages de Commissariat Général du Plan, *Evaluer les politiques publiques. Méthodes, déontologie, organisation*, Paris, La Documentation Française, Mai 1986.

service économique), 1 de la Cour des Comptes (Ch. Join-Lambert), 1 de l'Inspection générale des Finances, 7 de différents ministères (3 Agriculture, 2 Travail et Emploi, 1 Equipement, 1 Industrie, 1 Education), 1 du CREDOC (on retrouve là Catherine Blum qui en est le directeur), etc. Seul Jean-Pierre Nioche est là pour représenter le monde extra-administratif. Autant dire que son discours est noyé dans un travail de réflexion dont le tropisme consiste à réduire l'évaluation à une question de mesure économique et statistique des effets des politiques publiques et à ignorer les liens existant entre le fonctionnement politico-administratif des politiques publiques et les effets de ces dernières sur la société.

Force est donc de constater une réduction intellectuelle par rapport au colloque de 1983. D'une part, elle est le résultat de la propension d'un groupe d'individus socialement et intellectuellement enclins à fermer pudiquement les yeux sur les jeux de pouvoirs extra- et intra-administratifs qui structurent la production de l'action publique. D'autre part, elle est aussi le fruit d'une stratégie incrémentaliste d'institutionnalisation de l'évaluation, stratégie que l'on pourrait formuler dans ses grandes lignes de la manière suivante : imposons d'abord l'idée simple de s'intéresser aux effets des politiques publiques sans trop nous appesantir sur la nécessité d'une analyse politique des politiques publiques afin de comprendre ces effets, nécessité qui, si elle était mise en avant, imprégnerait l'évaluation d'une trop crispante odeur de soufre.

La mise en veilleuse du volet 'analyse politique de l'administration' de l'évaluation des politiques publiques n'est d'ailleurs pas le seul élément marquant de cette intelligence stratégique. Ainsi, dans l'introduction-résumé du rapport que le groupe de travail remet à Henri Guillaume en mai 1986, Michel Deleau s'efforce de présenter l'acquisition par l'administration française d'un « *réflexe évaluation* »[627] comme pouvant se faire de manière discrète et indolore, et, en tout cas, pas moins discrète et indolore qu'au cours du règne administratif antérieur peu évaluatif. Tout d'abord, l'évaluation ne devrait pas coûter cher au contribuable car il suffirait tout simplement que les agents d'expertise déjà existants au sein de l'Etat modifient leur posture intellectuelle : « *Le développement de l'évaluation ne signifie pas que la puissance publique doive mettre en place des structures spécifiques ou dégager des moyens nouveaux. La mobilisation soutenue de l'existant, en termes d'établissements de formation, de centres d'études, de moyens financiers, semble une voie efficace et adaptée.* » (p. 10) ; voilà rassurés la Direction du Budget et les services opérationnels des ministères. Ensuite, pour une bonne partie des politiques publiques devant être évaluées, celles « *assises sur la production de biens et de services, marchands ou non marchands* » (p. 8), l'évaluation peut être pratiquée de manière convenable par les corps de contrôles administratifs moyennant une formation de leurs agents aux méthodes évaluatives (« *Les progrès passent par une amélioration des appareils de suivi statistique, un meilleur accès à l'information fine en matière d'entreprises publiques, la référence systématique à des groupes témoins permettant d'opérer des comparaisons continues et cohérentes.* » (p. 9)).

En ce qui concerne les autres types d'intervention publiques, dites « *réglementaires ou d'incitation financière* », Michel Deleau admet implicitement que le développement de l'évaluation n'aura pas facilement partie gagnée, mais rappelle que la quasi-neutralité budgétaire des politiques réglementaires pourrait tout de même faciliter la tâche des évaluateurs. Le chef de la SDCDP affirme qu'une stratégie prometteuse et réaliste de diffusion de la pratique évaluative pourrait consister à rendre toute nouvelle politique évaluable, c'est-à-dire à prévoir « *très à l'amont* [...] *la mise en place de systèmes d'information ad hoc* [ainsi que] *la définition d'échéances d'évaluation, avec la possibilité d'infléchir ou de supprimer la politique si les résultats en sont négatifs* » (p. 10). Michel Deleau suggère même d'aller plus loin dans cette direction en recommandant

[627] *Evaluer les politiques publiques. Méthodes...*,op. cit., p. 10.

l'expérimentation-évaluation des politiques publiques lorsque cela est possible. Ainsi, la stratégie discursive des personnalités dominantes du groupe de travail du CGP consiste à présenter l'horizon de développement de l'évaluation comme ouvrable à peu de frais et sans difficultés techniques, organisationnelles ou politiques majeures.
La victoire de la droite (plate-forme UDF-RPR) aux élections législatives de mars 1986 va couper court à l'engageante démarche d'institutionnalisation de l'évaluation proposée et amorcée par le groupe de travail présidé par Michel Deleau. Du côté de la Direction de la Prévision, Patrice Vial[628] devient sous-directeur de la DP en même temps qu'Edouard Balladur, le nouveau ministre des Finances, dont il est un des proches, le présente à la hiérarchie de DP comme le successeur imminent de Jean-Claude Milleron, lequel n'a dès lors plus qu'à gérer son départ et les affaires courantes de la DP[629].

Patrice Vial et l'expertise interministérielle

Pour celui qui deviendra effectivement directeur de la Prévision en 1987, les réflexions et les discussions que tente d'animer la SDCDP au sein de l'administration publique sur le thème de l'évaluation ne font que fournir des alibis aux décideurs publics qui ne veulent pas s'inspirer des modes d'organisation des grandes entreprises privées : « *L'évaluation, comme la RCB d'ailleurs, prend la forme d'un exercice incantatoire avec sa ribambelle de prêtres qui font leur office. On y réinvente l'eau tiède parce que, évidemment, l'évaluation devrait être une dimension permanente de l'action publique* [...] *La question n'est pas de savoir s'il faut faire de l'évaluation, bien sûr qu'il faut en faire.* [En se posant la question de l'évaluation] *on évite de prendre la décision d'organiser l'action publique selon un mode matriciel avec des responsabilités et des chaînes verticales de responsabilités.* [...] *Le problème principal de l'évaluation est celui des politiques publiques multi-acteurs (en gros toutes les politiques publiques). C'est un problème de coordination et donc de définition et d'attribution des fonctions. Il faut savoir que dans l'administration française, les administrations centrales ne sont jamais contrôlées. Les inspections, la Cour des Comptes ou l'inspection des Finances ne contrôlent pas les administrations centrales, ce qui explique pourquoi il y a un tel flou dans la coordination des politiques publiques : les acteurs soi-disant de guidage des politiques publiques, parce qu'ils ne sont jamais contrôlés, ne sont pas responsables de leurs actes. Il n'y a personne pour leur dire qui parmi eux est le chef de fil de la politique, qui est parmi eux le signataire des contrats pour l'obtention de tels objectifs avec tels moyens, etc. C'est soit le désert des responsabilités soit la loi de la jungle. En fait, tout est une question de volonté de la part du Premier Ministre. C'est à lui d'organiser l'action publique selon une matrice de responsabilités clairement définies.* » (entretien avec Patrice Vial).

Dès son arrivée à la DP, Patrice Vial demande à Michel Deleau d'abandonner le chantier 'évaluation des politiques publiques' lancé en partenariat avec le Commissariat Général du Plan. La DP n'a pas vocation à travailler pour « l'interministériel ». La DP doit uniquement

[628] Né en 1948, Inspecteur des Finances, diplômé d'HEC, titulaire d'un *master of business administration* de l'Université de Stanford (*via* la FNEGE).

[629] En fait, Jean-Claude Milleron sait depuis 1984 qu'il succédera à Edmond Malinvaud à la tête de l'INSEE dès que ce dernier pourra devenir titulaire de la chaire d'économie du collège de France. C'est en partie pourquoi Michel Deleau ne perd pas de temps à la fin de 1984 pour aller démarcher le nouveau commissaire au Plan, Henri Guillaume, à propos du développement de l'évaluation des politiques publiques. D'après nos entretiens, Jean-Claude Milleron aurait tenu à Michel Deleau un discours du genre « Dépêchez-vous de faire quelque chose avec vos histoires d'évaluation parce qu'il se peut que d'un jour à l'autre vous ne puissiez plus bénéficier de ma bienveillance ». Nous allons maintenant voir pourquoi les avertissements amicaux de Jean-Claude Milleron étaient tout à fait justifiés.

travailler pour le ministère des Finances. C'est aux gens du CGP, qui dépendent d'un ministre délégué auprès du Premier Ministre, de prendre à leur compte les travaux du groupe de travail présidé par Michel Deleau. Ce dernier objecte que la rédaction du rapport final est quasiment finie et que Robert Poinsard et lui en sont les deux auteurs-concepteurs principaux. Patrice Vial insiste et exige en tout cas que la Direction de la Prévision n'apparaisse pas comme institutionnellement impliquée dans le rapport. La pression du futur directeur de la Prévision a plusieurs conséquences. Tout d'abord, formellement, le rapport du groupe de travail est estampillé 'Commissariat Général du Plan', et Michel Deleau et Robert Poinsard, qui sont avec Jean-Pierre Nioche et Philippe Penz les signataires du rapport, y apparaissent *intuitu personae*.

Pour ce qui est du contenu du rapport, toute référence au rôle que Michel Deleau et Robert Poinsard voulaient faire jouer à la SDCDP dans le processus d'institutionnalisation progressive de l'évaluation est gommée. On lit dans l'introduction-résumé du rapport : « *Il va de soi que les différentes instances chargées des missions de contrôle et dont, d'ailleurs, l'activité en matière d'évaluation a sensiblement crû (Cour des Comptes, Inspection générale des Finances, Inspections ministérielles), devraient jouer un rôle particulier dans ce développement de l'évaluation des politiques publiques au sein de l'administration, étant entendu que la mobilisation de compétences techniques spécifiques, externes à l'administration, sera également nécessaire. L'accroissement de la capacité d'évaluation externe à l'administration doit reposer tout d'abord sur le renforcement de pôles de compétences extérieurs, en suivant l'exemple réussi en matière d'expertise économique. Il doit également conduire à un rééquilibrage en faveur du législatif, beaucoup plus dépourvu de moyens d'évaluation que dans d'autres pays. Enfin, le groupe a estimé qu'une instance telle que le Commissariat Général du Plan pourrait jouer un rôle important, à la fois par sa vocation interministérielle, sa position charnière vis-à-vis des acteurs économiques et sociaux, sa légitimité pour connaître des politiques de moyen terme* [...] ».

En 1982, la SDCDP avait proposé le montage d'un dispositif interministériel d'évaluation coordonné d'une main ferme par ses soins. En 1983, la SDCDP se contentait du rôle de centre intellectuel régulateur d'un dispositif pluraliste et en partie extra-étatique d'évaluation. En 1984, elle consent à une *joint-venture* avec le Commissariat Général du Plan. En 1986, elle renonce définitivement à ses droits de propriété intellectuelle - ou plutôt à sa légitimité administrativo-intellectuelle - sur le thème de l'évaluation, à l'éventuel profit du Commissariat Général du Plan.

Extrêmement déçu, Michel Deleau annonce son souhait de prendre congé de la Direction de la Prévision. Trop content de pouvoir se débarrasser de cet élément hétérodoxe, Patrice Vial, qui, avant d'être à la DP, travaillait à la Direction des relations économiques extérieures du ministère des Finances, aide Michel Deleau à prendre le poste de directeur des études économiques des Communautés Européennes, en ligne directe avec son ancien ministre des Finances, Jacques Delors. C'est Paul Champsaur, X-ENSAE (né en 1944), actuel directeur général de l'INSEE, qui remplace Michel Deleau aux commandes de la SDCDP. En fait, Paul Champsaur était déjà, depuis 1984, sous-directeur à la DP mais pas à la SDCDP. Il s'agit d'un acteur très important car Patrice Vial lui accorde toute sa confiance pour toutes les questions relatives à la gestion stratégique de la DP. Avec Patrice Vial, dont il deviendra officiellement l'adjoint en 1990, Paul Champsaur forme un duo symbolisant une alliance entre leurs deux grands corps respectifs contre une régénérante fonctionnalisation évaluative du Commissariat Général du Plan à la faveur du décret du 22 janvier 1990.

En synthétisant tout ce nous savons sur Paul Champsaur[630], on constate qu'il est l'incarnation même d'un grand corps de l'Etat qui se veut conquérant. A l'image, d'une certaine manière, du corps des Ponts et Chaussées dans la seconde moitié du XIXème siècle, le corps des X-ENSAE doit, selon Paul Champsaur, construire sa légitimité sur trois fronts imbriqués : scientifique, administratif, et politique. Ainsi, à ses yeux, la DP est un lieu d'épanouissement administratif pour les X-ENSAE, lieu qui, du fait de sa proximité avec le gouvernement, peut permettre une articulation synergique entre la légitimité scientifique sécrétée à l'INSEE et la légitimité politique devant être conquise par les corps des X-ENSAE. Mais pour que cette articulation synergique fonctionne pleinement, il faut que la DP soit conçue comme un centre d'expertise constamment à la pointe du progrès des théories et idées économiques échafaudées en France, à l'étranger et plus particulièrement aux Etats-Unis[631]. Or, la modernité permanente souhaitée par Paul Champsaur pour la DP ne peut devenir réalité qu'à la condition d'y mettre en oeuvre une politique de GRH axée sur le principe d'un *turn-over* élevé devant surtout concerner les non-X-ENSAE mais aussi, dans une moindre mesure, les X-ENSAE.

A l'arrivée de Paul Champsaur à la tête de la SDCDP, Robert Poinsard est le premier à se trouver dans sa ligne de mire. Il est en effet à la DP le dernier militant d'une procédure d'expertise, l'évaluation des politiques publiques, qui, d'une part, plonge ses racines dans un ancien mouvement d'expertise désormais complètement démodé, la RCB, et, d'autre part, repose sur une foi en l'efficacité décisionnelle de l'analyse socio-économique effectuée dans un cadre interministériel. Par rapport à ce dernier point, Paul Champsaur n'a pas la foi. Il considère qu'en termes de rationalisation de l'intérêt général, l'interministériel tel qu'il est réalisé par le Commissariat Général du Plan (mais pas seulement) est un « *no-man's land* » (entretien). Robert Poinsard est donc sommé de quitter la Direction de la Prévision (entretien avec l'intéressé). Comme pour Patrice Vial vis-à-vis de Michel Deleau, Paul Champsaur précipite, au début de l'année 1987, le départ de Robert Poinsard en lui trouvant un poste de

---

630 Entretiens avec lui (qu'il nous a expressément demandé de ne pas citer), avec G. Consolo (X-ENSAE actuellement secrétaire général de l'INSEE, ancien directeur général des services (1983-88) puis directeur de cabinet du président du Conseil Régional Rhône-Alpes), avec A. Desrosières, avec R. Poinsard, avec P. Vial ; un long entretien que Bruno Jobert et Bruno Théret ont eu avec lui pour leur livre sur le tournant néolibéral en Europe ; les articles qu'il a écrits, etc.

631 En 1992, Paul Champsaur publie un article (Champsaur (P.), "Progression ou régression de l'utilisation des méthodes économiques dans la prise de décision publique", *Revue Economique*, n°4 juillet 1992, pp. 699-708.) où il précise sa pensée. Il affirme que ce qu'il appelle le « *modèle français traditionnel* » de l'expertise économique se fonde sur la production scientiste et techniciste d'outils d'analyse trop lourds et trop sophistiqués pour être compétitifs au sein d'un marché international (européen notamment) extrêmement vif de la rhétorique politico-économique. En conséquence, Paul Champsaur conseille aux économistes français d'être moins scientistes et technicistes, et de cultiver plutôt - ainsi que le font les Américains - le fond rhétorique qu'ils ont en commun (« *notions de coût d'opportunité, de coût marginal, raisonnement offre-demande, mise en évidence des incitations pesant sur les acteurs, inventaires des risques, souci de quantification, etc.* ») afin de répondre au plus serré aux grandes questions de politique économique que se posent les décideurs. La malléabilité que cet investissement rhétorique peut conférer à l'expertise économique est selon lui nécessaire parce que, dans le processus de prise de décision économique, les techniques traditionnelles d'analyse économique ne font pas le poids par rapport aux aspects institutionnels qui structurent les décisions : « *Souvent l'analyse économique n'entre dans ce débat* [prise de décision] *qu'à l'occasion de la préparation du budget et à l'initiative du ministère des Finances. Par suite, les responsables des autres ministères ont tendance à percevoir l'analyse économique comme un auxiliaire de la Direction du Budget* [...], *voire, ce qui est pis à leurs yeux, comme le moyen de s'immiscer dans les arbitrages internes à leur ministère. Ce contexte institutionnel contribue à entretenir un malentendu persistant quant à ce que l'analyse économique peut ou ne peut pas apporter.* [...] *Par contre, la rhétorique économique, même à son niveau le plus élémentaire* [...]. *Ce constat de faible pénétration de l'analyse économique dans des domaines où une pression suffisante du ministère des Finances ou de l'Europe ne s'exerce pas n'est pas original. Certains remèdes proposés, tels que le développement de l'évaluation des politiques publiques* [...] *ou l'appel à un rôle accru du Commissariat Général du Plan, vont dans le bon sens mais ne sont pas, à mon avis, à la hauteur des difficultés à surmonter compte tenu de l'origine profondément institutionnelle de cette situation* » (p. 704).

directeur d'études à la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé de la Ville de Paris. La piste évaluative de la DP s'arrête là[632], du moins dans sa dimension constructive.

[632] Le chapitre budgétaire 34-02 « études RCB » n'en continue pas moins d'exister, et il s'agit pour la SDCDP de justifier, auprès de la Direction du Budget, son maintien et son alimentation, bien qu'il ne corresponde plus à grand chose. Nous avons trouvé, écrit à la main au dos d'une lettre d'affectation d'un chargé de mission au bureau 3 de la SDCDP gérant l'orphelin budget RCB, le bref viatique suivant : « *Attention, la RCB a laissé des souvenirs héroïques. Elle doit être maintenant gérée profil bas. Mais cela ne veut pas dire que les choses doivent être faites au rabais. L'ancien rôle méthodologique de la RCB, le budget y est sensible* » (non signé, daté du 21/07/1989, archives de la DP).

Chapitre cinq

L'institutionnalisation de l'évaluation (épilogue)

1. Introduction

Cette introduction tient surtout lieu d'avis au lecteur. En effet, ce chapitre présente des particularités qui le distinguent des précédents et qui méritent que l'on s'y attarde quelques instants.

Tout d'abord, les fondements empiriques des analyses présentées dans ce chapitre sont moins assurés que ceux qui constituent le matériau de base des autres chapitres. La période couverte s'étalant de 1984 à 1990, la langue des acteurs interrogés s'est moins déliée comparativement aux périodes antérieures. S'agissant de ces dernières, la validité factuelle des discours recueillis par entretien posait principalement des problèmes d'anachronismes et de mémoire, problèmes qui tout compte fait n'étaient pas extrêmement difficiles à résoudre. Concernant les années plus récentes, les acteurs interrogés se sont montrés plus prudents et vagues dans leurs propos. Ils ont hésité à parler des autres acteurs avec lesquels ils entretiennent encore des liens d'interdépendance. Ils ont souvent intégré l'interrogateur (c'est-à-dire nous) dans leurs raisonnements stratégiques, etc. En outre, le matériau écrit collecté est moins riche que pour les autres périodes. Or, c'est cette base littéraire qui aide l'interrogateur à cadrer ses interlocuteurs, à leur rafraîchir la mémoire, à déjouer les fréquentes stratégies de manipulation qu'ils lui opposent.

Ce chapitre est donc globalement moins assuré que les précédents. Nous l'avons néanmoins entrepris. Il relate en effet un événement politico-administratif crucial : l'élaboration d'une politique nationale d'évaluation. Cet événement résulte de ce que nous considérons dans le mouvement général de la thèse comme une rencontre entre d'une part, les conséquences d'un aléa de la vie politique française (la nomination de Michel Rocard au poste de Premier Ministre en 1988) et d'autre part, un ensemble de représentations et de pratiques institutionnalisées de l'expertise gouvernementale, ensemble encore très marqué par l'expérience socio-historique de la planification et de sa crise institutionnelle et technologique. C'est la construction de cet ensemble de représentations et de pratiques qui a fait l'objet des enquêtes et des analyses développées dans les quatre chapitres précédents. Nous considérons cette construction comme achevée et stabilisée au milieu des années 1980. L' « aléa Rocard » en active les capacités de structuration à l'endroit du processus d'élaboration d'une politique nationale d'évaluation des politiques publiques en France.

Ce chapitre relate donc du point de vue de l'intrigue le dénouement d'une histoire, mais il est surtout une illustration - et non la seule possible - de notre hypothèse générale.

2. Le thème de l'évaluation hors d'une ambition planificatrice délégitimée

Pendant la première cohabitation de la Vème République, Edouard Balladur, sitôt arrivé aux commandes du ministère des Finances, demande à Roger Belin, un conseiller d'Etat membre de son cabinet, de constituer ce que l'on appelle communément une « commission de la hache » à laquelle participera Patrice Vial. Dans le rapport cosigné par Roger Belin et Pierre Gisserot (Inspecteur des Finances), le Commissariat Général du Plan se trouve, pour la première fois de sa vie, dans la liste des trente organismes publics proposés à suppression. La faible effectivité de ce genre de rapport n'est certes plus à démontrer mais le fait que

cette institution chère aux gaullistes[633] y voie son existence brutalement mise en cause est tout de même révélateur du climat anti-interministériel de cette première période de cohabitation[634].

a. L'association « Services Publics » et l'évaluation

La mise en sursis et en veilleuse du Commissariat Général du Plan décidée par le gouvernement de Jacques Chirac empêche Henri Guillaume et le service économique du Commissariat Général du Plan de continuer à nourrir leur projet d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques sur la lancée du rapport Deleau. Cela a pour effet de laisser le champ libre aux jeunes énarques anti-néolibéraux regroupés au sein de « l'Association Services Publics », et plus particulièrement, parmi ceux-ci, aux jeunes magistrats de la Cour des Comptes réunis au sein du « Club Cambon »[635], qui entendent, entre autres choses, transformer la Cour des Comptes en une Cour des Comptes et de l'Evaluation des Politiques Publiques.

Il nous faut dire quelques mots sur ce qu'est l'association « Services Publics » (ASP)[636]. Celle-ci est créée au début de l'année 1981 à l'initiative de quelques élèves ou jeunes anciens élèves de l'ENA majoritairement regroupés à la Cour des Comptes et encartés pour la plupart au Parti Socialiste (ex : le couple François Hollande - Ségolène Royal). Parrainé par des anciens tels Jacques Fournier (Conseil d'Etat, futur secrétaire général de l'Elysée) et Christian Join-Lambert (Cour des Comptes), l'ASP lance dans son premier bulletin daté d'avril 1981[637] un « *Manifeste* » appelant à la résistance anti-néolibérale : « *Pour ceux qui, dans la société française, pensent que les relations de l'administration avec le public doivent être transformées non par des gadgets publicitaires mais en profondeur, le temps d'une réflexion exigeante est venu.* [...] *Il est temps en effet de réagir à des discours qui présentent les services publics comme une charge empêchant notre pays de sortir de la crise économique, la solidarité qu'ils s'efforcent de mettre en oeuvre comme un obstacle au développement et les aides qu'ils apportent comme autant de limites aux libertés. En réponse, il faut énoncer calmement quelques vérités élémentaires et d'abord celle-ci : si l'on doit absolument trouver un responsable des difficultés actuelles de l'économie française, il faut le chercher du côté de ceux qui ont dirigé ensemble l'Etat et les affaires et qui ont fait les choix de développement des deux dernières décennies* [...]. [Le service public] *doit imaginer de nouvelles formes d'organisation et de gestion, au plus près des besoins qu'il a pour mission de satisfaire.* ».

L'introduction du thème de l'évaluation des politiques publiques dans le forum de l'ASP s'effectue surtout par l'intermédiaire de Robert Fraisse[638], et ce en 1984. Durement affecté

---

633 ...notamment en tant que symbole d'une différence par rapport à l'UDF. Précisément, notons que le ministre délégué auprès du Premier Ministre, pour la fonction publique et le Plan, est Hervé de Charette, membre éminent du PR-UDF.

634 Au demeurant la menace semble avoir été assez réelle puisque le gouvernement n'a même pas pris la peine de remplacer immédiatement Henri Guillaume à la tête du Commissariat Général du Plan. C'est plus d'un an après les élections législatives de mars 1986 que le gouvernement choisit finalement de « *laisser pourrir* [le CGP] *avec un homme peu entreprenant* [Bertrand Fragonard, Cour des Comptes] *à sa tête* » (entretien avec un inspecteur des Finances).

635 La Cour des Comptes a son siège rue Cambon à Paris. Le Club Cambon est une association de loi 1901.

636 Pour une étude de sociologie politique fouillée de l'ASP, se référer à Chaty (Lionel), *La responsabilité en valeur. Projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris, novembre 1995.

637 Sur dix ans, la périodicité de ce bulletin est d'environ quatre mois.

638 ... et, dans une moindre mesure, de Christian Join-Lambert. Celui-ci avait déjà été 'exposé' à l'idée d'évaluation en tant que membre du cabinet du ministre de l'Education Nationale, Alain Savary, où il côtoyait Georges Dupuis, professeur de droit co-organisateur du colloque « Où va la gestion publique ? » de 1980. En

par la suppression du CORDES en 1979, Robert Fraisse essaye depuis cette année noire de redonner sens et corps à la fonction qui a été la sienne pendant dix ans, celle de passeur entre action publique et recherche en sciences sociales. En 1981, Robert Fraisse, qui connaît bien Jacques Fournier (lorsqu'il était chef de SAS), rencontre les jeunes gens de l'ASP pour leur tenir à peu près ce propos : « Si vous voulez vraiment défendre le service public, vous devez compléter votre discours vindicatif par un argumentaire solide quant à une possible modernisation de l'administration française. Or, il existe des chercheurs en sciences sociales qui ont des idées tout à fait pertinentes sur ce sujet et il serait dommage que vous les ignoriez » (entretien avec Robert Fraisse). L'ancien secrétaire général du CORDES est tellement persuasif que son auditoire le propulse président de l'ASP.
Robert Fraisse est bien inspiré d'accepter cette charge para-administrative. En tant que rapporteur de la 'Commission du Bilan' présidée par François Bloch-Lainé, il est quelque peu stigmatisé par le pouvoir en place comme quelqu'un de trop indépendant politiquement et auquel de grandes responsabilités au Commissariat Général du Plan ne saurait incomber. Ainsi, pour Robert Fraisse, la présidence d'une association dont de plus en plus de membres occupent des postes en cabinet ministériel compense heureusement la stagnation voire la diminution conjoncturelles de sa légitimité institutionnelle au sein et à partir du Commissariat Général du Plan. En décembre 1983, la tenue du colloque Nioche-Poinsard convainc Robert Fraisse de trois choses : *primo*, l'évaluation des politiques publiques intéresse beaucoup de monde, c'est une énergie porteuse, à capter et à canaliser ; *secundo*, que cela soit sur un plan institutionnel, méthodologique ou pratique, l'évaluation des politiques publiques est un objet médian entre l'action publique et la recherche en sciences sociales ; *tertio*, l'évaluation est un outil de réforme de l'action publique ; elle doit donc être un incontournable objet de réflexion pour l'ASP.

b. Le Club Cambon pour une Cour des Comptes évaluative

Ainsi s'amorce un processus par lequel l'association Services Publics, à travers des réunions, des séminaires ou des petits colloques, va oeuvrer à l'acculturation à l'évaluation d'une partie de la haute fonction publique. Cette acculturation se fait sans guère de références aux figures méthodologiquement et institutionnellement centrales que représentaient jusque-là la Direction de la Prévision et le Commissariat Général du Plan dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques. Dans la période de la cohabitation, la délégitimation de la DP et du CGP devient totale en la matière. La DP, emmenée par Patrick Vial et Paul Champsaur, ne veut pas être légitime ; le CGP ne peut plus être légitime. Un indice de cela réside dans la création le 22 mai 1986 du « Club Cambon », sorte de succursale de l'ASP à la Cour des Comptes, visant à faire souffler un vent de modernisme au sein de la population des magistrats et rapporteurs des juridictions financières du pays. Deux thèmes de réflexion prioritaires ont été retenus par le Club Cambon.
Tout d'abord, il s'agit de s'adapter à la décentralisation politico-administrative qui est en cours. Le credo des membres du Club Cambon entre ici en congruence avec l'obsession traditionnelle de l'institution Cour des Comptes quant à la menace supposée grande et permanente du démantèlement de l'Etat à sa périphérie. Ainsi, le Club Cambon agit-il

---

1984, en raison du changement de gouvernement, Christian Join-Lambert doit trouver un autre poste (il retournera finalement à la Cour des Comptes). Cela lui laisse un peu de temps. Au même moment, il est démarché par le CESMAP pour participer à un « séminaire Top » (stage de formation destiné à une vingtaine de très hauts fonctionnaires réunis dans un cadre agréable) prévu pour septembre et organisé par Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig. Le thème en est l'évaluation des politiques publiques, avec comme invité Eleanor Chelimsky (francophone), responsable du département Evaluation au *General Accounting Office* du Congrès américain. C'est là que Christian Join-Lambert a ce qu'il appelle « *ma révélation pour l'évaluation* » (entretien) et qu'il comprend tout l'intérêt que des hauts fonctionnaires ont à faire appel à des chercheurs en sciences sociales. A partir de ce moment, et pas seulement sur le thème de l'évaluation, Christian Join-Lambert épaulera Robert Fraisse dans sa politique d'ouverture de l'ASP au monde de la recherche.

comme le producteur et le diffuseur d'un discours de rappel à l'ordre doctrinaire traditionnel à l'adresse essentiellement des Chambres régionales des Comptes qui doivent avant tout former un réseau homogène, un et indivisible, régulé et unifié par la maison-mère. Pour des raisons évidentes l'action du Club Cambon dans ce domaine est interne.

Nettement plus extravertis sont les débats que le Club Cambon choisit d'organiser sur le thème de l'évaluation des politiques publiques. Les discours sur le pluralisme institutionnel et méthodologique nécessaire au développement de l'évaluation qui ont marqué le colloque Nioche-Poinsard et le rapport Deleau ont frappé les esprits de certains. Ces discours, ainsi que la perte de vitesse du Commissariat Général du Plan, incite certains magistrats de la Cour des Comptes membres de l'ASP à vouloir se concentrer sur un projet de modernisation de leur administration d'appartenance dans le sens de l'adjonction d'une compétence officielle en évaluation. La création du Club Cambon est la première étape du projet. L'organisation d'une grande journée d'étude sur le thème de l'évaluation (en octobre 1987) en est la seconde. Les membres du Club Cambon identifient bien les atouts dont dispose la Cour des Comptes en matière d'évaluation. Ils constatent au premier chef l'indépendance d'enquête de la Cour par rapport à l'Exécutif (droit d'autosaisine). En second lieu, la Cour dispose d'un accès privilégié à l'information comptable (pas seulement financière) et qualitative (*via* la pratique d'audit). Troisièmement, la Cour occupe une position charnière entre exécutif et législatif puisque l'une de ses principales fonctions est « *d'assister le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution de la loi de Finances* »[639]. Enfin, le Club Cambon apprécie l'activité quotidienne de contrôle de la Cour selon la partition suivante : « *un tiers de contrôle de conformité aux règles de la comptabilité publique, deux tiers consacrés à formuler des jugements ou des conseils qualitatifs d'opportunité des dépenses publiques* » (entretien avec Danièle Lamarque). Il serait pertinent de valoriser une partie de ces deux derniers tiers en formant les magistrats de la Cour aux méthodes d'évaluation des politiques publiques.

Ceci étant, le Club Cambon n'est pas un repaire de naïfs. Ses membres savent que leur capacité de mobilisation à l'intérieur de la Cour est limitée par des facteurs structurels comme le *turn-over* très élevé du personnel, l'extrême segmentation des travaux, la surcharge de travail, etc. En outre, si les règles juridiques de comptabilité publique confèrent aux magistrats de cette juridiction une forte légitimité d'investigation, on ne pourrait en dire autant des méthodes d'évaluation si elles venaient à compléter les prérogatives des magistrats. La perspective de rendre plus tangibles les suites données aux rapports de la Cour par la pratique de l'évaluation constitue un argument culturellement trop « fumeux » pour la plupart des magistrats de la Cour. L'exemple du GAO américain est également invoqué par les missionnaires évaluatifs du Club Cambon, mais précisément la réforme « *evaluation-oriented* » du GAO au début des années 1970 s'est faite par la voie légale et largement de l'extérieur à l'institution. Aussi le Club Cambon organise-t-il la journée d'étude d'octobre 1987 dans le but non seulement de convertir les moins récalcitrants de leurs collègues, mais également pour donner un signal clair à des institutions telles l'Assemblée Nationale, l'Inspection générale des Finances, la Direction du Budget ou certains ministères qui pourraient en retour passer commande d'évaluations à la Cour des Comptes. Diffuser l'idée d'une Cour des Comptes capable d'évaluer des politiques publiques qu'accrédite le Club Cambon par son action pourrait même à terme convaincre le gouvernement d'habiliter cette nouvelle fonction par la loi.

---

[639] Dreyfus (F.), Arcy (d')(F.), *Les institutions politiques et administratives de la France*, Paris, Editions Economica, 1989.

c. Une conception souple et décentralisée du développement de l'évaluation dans l'administration française

Qu'importe pour notre propos que les investisseurs évaluatifs de la Cour des Comptes ne soient guère parvenus à leurs fins[640]. Le cas du Club Cambon et de la Cour des Comptes n'est intéressant que par sa valeur illustrative, eu égard à la transformation modale du réseau thématique (*issue network*) articulé autour de l'idée d'évaluation des politiques publiques. Jusqu'aux élections de mars 1986, ce réseau thématique, qui avait commencé sa cristallisation à l'occasion du colloque Nioche-Poinsard de 1983, fonctionnait sur le mode suivant : le pluralisme méthodologique et institutionnel est une condition nécessaire pour le développement de l'évaluation, mais une institution doit être en charge de la régulation et du contrôle de ce développement. Après mars 1986, ce mode (ou norme générale d'action ou convention) se transforme sous l'influence de trois facteurs : le retrait délibéré de la DP du réseau, la mise en veilleuse gouvernementale du CGP en tant qu'institution régulatrice du réseau, la relative montée en puissance de la logique conventionnelle spécifique de l'ASP provoquée par les deux facteurs précédents. Sur le plan de la régulation du développement de l'évaluation, le mode en question évolue en partie dans le sens de la stratégie de Robert Fraisse : le pluralisme méthodologique et institutionnel est une condition nécessaire pour le développement de l'évaluation et ce n'est pas une institution qui régulera ce développement : ce sont des chercheurs en sciences sociales qui veilleront à ce que les institutions s'investissant dans l'évaluation ne galvaudent pas exagérément les modes particuliers d'expertise qui la fondent selon eux. Alors que le premier mode mettait l'accent sur la nécessité d'un pluralisme méthodologique et celle d'une régulation institutionnelle, le second repose sur un dosage inverse et insiste donc sur la nécessité d'un pluralisme institutionnel et d'une régulation méthodologique légitime.
En corollaire, les formes stratégiques de développement de l'évaluation évoluent aussi. La période 1983-1986 est très marquée par l'héritage de la RCB. Même si elle n'apparaît parfois qu'en filigrane des débats, la question centrale du réseau thématique porte alors sur le *design* institutionnel pertinent pour l'épanouissement ordonné de la pratique évaluative. Après 1986 cette question perd de sa prégnance au profit d'une stratégie davantage méthodologique et pédagogique : enseigner l'évaluation des politiques publiques à l'ENA, organiser des stages de formation pour les inspecteurs des Finances, responsabiliser les agents des services publics quant à l'adéquation des conséquences de leurs actions avec les objectifs généraux de celles-ci, etc[641]. La lecture classiquement institutionnelle des politiques publiques, fondée sur une séparation claire entre des experts irresponsables et des responsables administratifs ayant le pouvoir d'être ignorants, cède le pas à une vision plus complexe et moins mécaniste, sociologisante des politiques publiques. La socialisation de cette vision dans la haute administration doit beaucoup à l'action de Robert Fraisse[642] et de

---

640 « *A la Cour, l'heure n'était en fait guère à l'innovation et il y a eu une sorte de levée de boucliers de la part de la vieille garde de la Cour, qui soit disait que l'évaluation elle en faisait tous les jours, soit disait que le rôle de magistrat ne doit pas être brouillé par de nouvelles compétences qui relèvent surtout d'un travail d'étude ou d'un travail scientifique. Pour moi, c'est un chapitre sombre de l'histoire de la Cour. En fait, la Cour a continué à avoir une action très peu évaluative (pas d'examen de l'impact des politiques publiques)* » (entretien avec Hubert Prévot).

641 C'est à partir ce moment-là que la pratique discursive amalgamant évaluation des politiques publiques et évaluation des agents publics apparaît y compris dans la littérature évaluative.

642 En conclusion de la journée d'étude organisée par le Club Cambon le 17 octobre 1987 sur le thème de l'évaluation, Robert Fraisse déclare : « *Je voudrais présenter une remarque de méthode en tant que président d'une association* [l'ASP] *qui réfléchit à la gestion publique. La journée d'aujourd'hui a surtout porté sur l'acte d'évaluation et très peu sur ses acteurs. Il en allait déjà de même dans le rapport Deleau, comme dans une certaine mesure lors du colloque* [Nioche-Poinsard]. *Certes la question des acteurs a été présentée tout au*

ses autres collègues ‘double-traducteurs’ tels Michel Conan pour l’Equipement. Ce sont eux qui véhiculent l’idée que la recherche en sciences sociales des années 1970 n’a pas été financée à perte et que, si l’on se donne la peine de ne pas uniquement la voir sous l’angle d’une aide directe à la décision, elle peut beaucoup apporter aux réformateurs de l’Etat.

Un exemple de médiation entre la recherche et l’administratif : le laboratoire CEOPS de l’ENTPE

En 1985, la direction de l’Ecole Nationale des Travaux Publics de l’Etat (ENTPE) commande, avec l’aval du directeur du Personnel du ministère de l’Equipement (Serge Vallemont ; fréquentant par intermittence les réunions de l’ASP et y dépêchant souvent l’un de ses collaborateurs), un rapport à Michel Conan[643] sur le développement des sciences sociales dans les enseignements dispensés aux élèves de l’ENTPE compte tenu des changements politico-administratifs dus à la décentralisation, qui obligent le ministère de l’Equipement à une redéfinition de ses métiers, de son organisation, etc. Dans son rapport, Michel Conan, recommande l’acculturation des élèves-ingénieurs de l’ENTPE aux sciences sociales par le biais d’enseignements à l’évaluation des services publics[644] . Pour ce faire, la création à l’ENTPE d’un centre de recherche, d’expertise et de formation continue et initiale

---

long de la présente réunion, ne serait-ce qu’en raison du lieu où elle se tient [la Cour des Comptes]. *Or, je suis convaincu que prendre comme objet non plus l’acte mais la question des acteurs de l'évaluation eux-mêmes serait le moyen de faire un progrès méthodologique désormais essentiel* [...] *cela pourrait être l’objet d’un deuxième colloque. J’ai recensé une série de rôles beaucoup plus grande que la simple catégorisation habituelle entre le demandeur de l'évaluation, l’évaluateur et l’évalué. J’en énumérerai six : le demandeur ; le garant de l'évaluation qui doit être en principe distinct bien que parfois les rôles soient confondus ce qui est source d’obscurité dans les discussions comme dans la pratique ; l’évaluateur ; l’expert qui peut être différent de l'évaluateur et que celui-ci utilise ; l’évalué ; enfin, le destinataire qui n’est pas seulement le demandeur* [Robert Fraisse fait ici indirectement écho aux travaux de Michael Quinn Patton (*Pluralistic evaluation* ou *stakeholder evaluation*) importés en France au milieu des années 1980 par Michel Conan et son équipe du CSTB dont Eric Monnier faisait alors partie (Cf. Conan (M.), Allen (B.), *Recherche historique des méthodes d'évaluation aux Etats-Unis*, CSTB - secrétariat permanent du Plan Urbain, ministère de l’Equipement, Paris, 1985)]. *Si l’on éclaircissait les rôles de ces différents acteurs et les rapports entre eux, on pourrait sans doute sortir de quelques difficultés rencontrées au cours de la présente discussion : celle-ci s’est attachée à considérer avant tout l’Etat comme un sujet unique* [...]. ».

643 La mission de la Recherche Urbaine (MRU) du ministère de l’Equipement (à l’époque ministère de l’Environnement et du Cadre de Vie) à la tête de laquelle siégeait Michel Conan a été comme le CORDES supprimée en 1979 et pour des raisons que l’on peut considérer comme relativement similaires. ‘L’intelligentsia’ du ministère de l’Equipement, au premier chef Pierre Mayet (TPE-Ponts ; directeur du Personnel) et Jean-Eudes Roullier (Insp. des Finances ; Directeur Aménagement et urbanisme), propose alors à Michel Conan d’aller développer les sciences sociales au Centre scientifique et technique du Bâtiment (CSTB ; Epic contrôlé par le corps des Ponts et Chaussées), proposition que Michel Conan accepte. Bien que les conditions de ce transfert soient très avantageuses pour lui, Michel Conan est d’une certaine manière, par la force des choses, mis en demeure de cesser de se comporter en ambassadeur des sciences sociales critiques (* voir infra) au sein de l’administration et de devenir l’intellectuel organique du CSTB et du ministère de l’Equipement. Ainsi, s’il existe une différence sociologique entre Robert Fraisse et Michel Conan, c’est que le premier a, après la dislocation institutionnelle du réseau de recherche du CORDES, assumé son destin d’intellectuel organique (pour l’ASP, puis pour le CGP après le retour de la gauche au pouvoir en mai 1988) alors que le second l’est devenu à son corps défendant.

(*) Au moment de la suppression de la MRU, Michel Conan accordait un grand intérêt aux écrits de Michel Foucault et finançait amplement les recherches des foucaldiens sur la vie sociale urbaine regroupés au sein du Centre d’études et de recherches sur les fonctionnements institutionnels (CERFI ; François Fourquet, Lion Murard, etc.). Ceux-ci militaient *grosso modo* pour une mise en pratique de la démocratie directe ou autogestionnaire dans les opérations d’urbanisme. On comprend dès lors mieux l’investissement de Michel Conan dans les méthodes de *stakeholder evaluation* de M.Q. Patton.

644 Nous insistons sur le fait qu’il s’agit bien d’évaluation des services publics et non d’évaluation des politiques publiques.

en évaluation est conseillée. Ainsi commence la brève histoire du laboratoire CEOPS[645] (auquel nous avons appartenu) qui devait diffuser l'idée et oeuvrer au développement de la pratique de l'évaluation à l'intérieur du ministère de l'Equipement.
La décision de créer le laboratoire CEOPS peut être analysée comme la rencontre d'une offre et d'une demande. La demande est incarnée par Serge Vallemont (TPE-Ponts), directeur du Personnel du ministère de l'Equipement. Il est aux prises avec la pression tenace d'acteurs institutionnels locaux - Conseils Généraux, Préfectures de départements, gros syndicats de communes - qui, dans le cadre des lois de décentralisation, souhaitent découper en quartiers les services extérieurs de l'Equipement et s'approprier les morceaux issus de ce découpage. Serge Vallemont a pour l'instant réussi à endiguer cette pression sous un gouvernement de gauche en canalisant l'inquiétude des syndicats des personnels du ministère et en promettant la modernisation de ce dernier à qui voulait l'entendre. Mais, après mars 1986, la pression redouble d'intensité du fait notamment que la majeure partie des Conseils Généraux sont tenus par la droite. Il ne s'agit plus de promettre la modernisation, il faut la conduire ou au moins redorer le blason d'un ministère logiquement vilipendé par ceux qui veulent s'en partager la dépouille au niveau local. Quelques mois passent et Michel Conan demande à rencontrer Serge Vallemont. A l'ENTPE, le directeur a fait en effet une interprétation quelque peu personnelle du rapport Conan et est en train de monter un laboratoire de recherche urbaine comme si les lois de décentralisation n'avaient pas transféré aux collectivités locales la majeure partie des prérogatives du ministère en matière d'urbanisme. Michel Conan en appelle donc à Serge Vallemont - supérieur hiérarchique direct du directeur de l'ENTPE - pour qu'il redresse la barre et veille scrupuleusement à ce qu'un centre de recherche, d'expertise et de formation continue et initiale en évaluation des services publics soit effectivement créé à l'ENTPE.
Afin de donner poids à sa requête, Michel Conan parle à Serge Vallemont de la recherche qu'il mène sur le système de gestion et d'évaluation que la municipalité de New York a mis en place à partir de la fin des années 1970[646]. En sus d'un système de comptabilité analytique et d'indicateurs sociaux et économiques de demandes, d'objectifs et de résultats, la Ville de New York a instauré des procédures d'auto-évaluation de ses prestations qui impliquent systématiquement les élus locaux et les usagers de ses services. Convaincu, Serge Vallemont pense alors envisageable de moderniser les DDE dans le sens d'un fonctionnement à la new-yorkaise : des DDE efficaces et légitimes dans leurs missions parce que respectueuses de la volonté des élus et attentives aux doléances des usagers. La décision de créer à l'ENTPE, avec ou sans l'assentiment du directeur de l'ENTPE, la structure qui sera un peu plus tard nommée « CEOPS » est prise à la fin de l'année 1986. La rencontre entre la demande du directeur du Personnel de l'Equipement et l'offre de l'ancien responsable de la MRU se déroule sous de tellement bons auspices que le candidat proposé par Michel Conan à la direction de CEOPS, son collaborateur Eric Monnier, est rapidement nommé à ce poste.
(sur la base d'entretiens avec André Bruston, Michel Gérodolle, André Guillerme, Pierre Mayet, Jean-Eude Roullier, et Serge Vallemont ; et des archives du laboratoire CEOPS).

A l'instar de Robert Fraisse, Michel Conan représente le stéréotype même de l'acteur de médiation qui profite de l'étiolement des figures tutélaires de la DP et du CGP dans le réseau thématique de l'évaluation pour ramifier ce réseau en même temps qu'il élargit l'espace d'acception intellectuelle de ce que recouvrent ou de ce que devraient recouvrir les termes 'd'évaluation des politiques publiques'. Il convient de noter que l'action de ces deux acteurs types est d'autant plus structurante dans le réseau thématique qu'elle est abondée par

645 Conception d'Evaluation pour les Organisations et les Politiques publiqueS.

646 Conan (M.), *Gestion dynamique de la productivité des services urbains. Enseignement de vingt ans d'expérience de gestion et d'évaluation dans la municipalité de New York City*, CSTB-Plan Urbain, ministère de l'Equipement, Paris 1988.

des chercheurs en sciences sociales qui, bien que cela ne soit pas véritablement leur métier, acceptent dans certaines situations de faire oeuvre de médiation socio-réticulaire et socio-méthodologique. Sans Eric Monnier, Michel Conan ne peut pas 'performer' son idée d'adaptation de ses conceptions de l'évaluation des politiques publiques à la configuration politico-administrative dans laquelle le ministère de l'Equipement est inscrit. C'est parce qu'il peut compter sur des chercheurs comme Patrick Gibert ou Jean-Claude Thoenig que Robert Fraisse peut agir en tant que mentor légitime des énarques réformateurs de l'ASP et du Club Cambon. Ces deux chercheurs disposent en effet d'une légitimité scientifique certaine en matière d'analyse des politiques publiques, et donc se posent en possibles régulateurs méthodologiques du réseau thématique (et à terme pratique), tout en affirmant qu'un scientisme évaluatif ne pourrait que nuire au développement de l'évaluation[647]

La forme souple, pédagogique et méthodologique de la régulation qui s'instaure au sein du réseau thématique de l'évaluation et qui enclenche un processus de diffusion, traduction et adaptation de l'idée d'évaluation des politiques publiques aux situations politico-administratives des institutions ou bouts d'institutions qui souhaitent s'y investir, cette forme-ci va être peu soutenue et finalement battue en brèche par le processus d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques lancé à l'initiative de Michel Rocard dès sa nomination au poste de Premier Ministre en mai 1988.

A la suite de la journée d'étude d'octobre 1987 organisée par le Club Cambon sur le thème de l'évaluation, l'association Services Publics élabore dans son bulletin n°14 daté de novembre 1987 un programme général de réforme intitulé « *propositions pour le service public de demain* » qu'elle entend proposer au gouvernement qui sera formé après l'élection présidentielle de mai 1988[648]. Trois axes de réforme du service public sont tracés : « *1) un développement de la responsabilité réelle par sa déconcentration, compensant l'irresponsabilité juridique ; 2) une gestion de personnels publics raisonnée, et non pas mécanique ; 3) une allocation des ressources fondée sur une évaluation sérieuse des résultats de l'action conduite, et placée dans le cadre de perspectives à moyen terme, au lieu d'être seulement opérée au travers du couperet budgétaire annuel.* »[649]. Le troisième axe, qui nous intéresse plus particulièrement, fait dans le bulletin l'objet d'une section d'environ une page et demie, sous le titre « *L'évaluation, nouveau principe de gestion publique* ». Dans ce texte, les termes de 'politiques publiques' ne sont jamais employés, les expressions 'actions publiques' ou 'programmes publics' leur étant préférées et révélant implicitement l'idée des auteurs de ne pas restreindre l'évaluation à l'étude des (grands) choix

---

647 Par exemple, au cours de la journée d'étude du 17 octobre 1987, Jean-Claude Thoenig, entremêlant une prise de position méthodologiquement magistrale et une autre administrativement pragmatique, s'exprime en ces termes : « *La vision qui consiste à séparer intellectuellement deux gestes : la description d'une part et le commentaire d'autre part est une vision pauvre du monde et de l'action administrative. Entre la description et le commentaire, il y a l'analyse. Analyser c'est avoir un rapport à des terrains autrement que par des balisages d'information classiques ou par des critères administratifs déjà établis ; c'est aussi l'utilisation de nouvelles méthodes de raisonnement qui sont disponibles sur le marché des idées. Il faut raccourcir le cycle entre les apports des sciences sociales et l'action administrative. Sur l'indépendance de l'évaluation et de l'évaluateur : on peut disserter à longueur de temps sur l'indépendance. Mais comment organiser un peu plus d'indépendance ? Il est clair que la notion d'indépendance est une vision abstraite qui renvoie à la neutralité de l'arbitre, à l'impartialité du magistrat ou à la rigueur du professionnel. Ceci dit, la pluralité des milieux d'évaluateurs est tout à fait importante. Evitons le danger de recréer des monopoles, sortons des bastilles monopolistiques !* [...][Bref] *comment pouvons-nous faire un peu mieux, un peu plus vite, sachant que rien ne sera jamais parfait ?* ».

648 Le texte du bulletin n°14 a servi de base de discussion à la tenue d'un colloque organisé par l'ASP le 27 et 28 novembre 1987 à la Sorbonne, sous le haut patronage de François Mitterrand, et auquel ont participé les chercheurs suivants : Michel Crozier, Georges Dupuis, Catherine Grémion, Bruno Jobert, Evelyne Pisier, Jean-Louis Quermonne, René Rémond, et Renaud Sainsaulieu.

649 Bulletin ASP, n°14, nov. 1987, p. 6.

gouvernementaux. L'évaluation doit être un principe de gestion appliqué à tous les niveaux de l'action administrative, même les moins 'politisés'.
Ce principe de possible, nécessaire mais non-exclusive administrativisation a-politique de la fonction évaluative est habilement explicité dans le paragraphe suivant : « *C'est sans conteste aux représentants élus des citoyens qu'appartient la responsabilité des conclusions tirées de l'évaluation des actions passées, et de l'appréciation des actions à entreprendre, c'est-à-dire des décisions. Mais déjà les fonctionnaires des services actifs, agents des services d'études et des corps de contrôle, les chercheurs spécialisés notamment dans les techniques quantitatives et les sciences sociales ont un rôle d'information, d'expertise et de proposition essentiel à jouer auprès d'eux*[650] » (p. 18). Les résultats de l'élection présidentielle à venir étant incertains, un pas est fait en direction du dogme néolibéral : « [l'évaluation] *peut constituer dès aujourd'hui un principe de gestion des collectivités publiques, l'équivalent de la sanction du marché pour les entreprises* » (p. 18). En termes d'implantation de la fonction évaluative dans la vie des services publics, l'ASP pense que le gouvernement et le Parlement « *devraient décider* [d'une politique globale de développement de l'évaluation] *au cours d'un débat les engageant sur ce sujet* ». L'association propose de faire de l'évaluation une obligation pour tous les services publics, et demande qu'une attention particulière soit accordée au développement des « *moyens de l'évaluation* [tant du point de vue de leur contenu] *(information statistique, indicateurs d'une diversité suffisante, contrôles de gestion)* [que du point de vue de leur organisation] *(en évitant de construire une organisation unique et centralisée)* » (p. 19).

3. L'évaluation redevient une affaire d'élite administrative

En juin 1988, c'est muni de ce programme général de réforme de l'administration publique française qu'Hubert Prévot, plus ou moins formellement mandaté par ses amis de l'ASP et du Club Cambon, s'en va démarcher son ami Michel Rocard, devenu Premier Ministre. Il y a globalement accord entre les deux hommes comme en atteste la manière dont a été conduit par la suite à Matignon le chantier du « *renouveau du service public* »[651]. Il y a accord sur tout sauf sur le thème de l'évaluation des politiques publiques. Il ne s'agit pas directement d'une mésentente doctrinaire, mais le fait est que Michel Rocard a déjà confié le dossier 'évaluation' à un homme qui fait officieusement partie de son cabinet et qu'Hubert Prévot connaît depuis la fin des années 1960 : Patrick Viveret. Ce choix de personne va être lourd de conséquences. Il est ainsi nécessaire de se pencher sur l'itinéraire de Patrick Viveret.

a. Patrick Viveret : de l'autogestion libertaire à l'Etat de droit en action

Titulaire du CAPES de philosophie et diplômé de l'IEP de Paris, Patrick Viveret rencontre Michel Rocard à la fin des années 1960 en prenant sa carte au Parti socialiste unifié (PSU) dont ce dernier est le secrétaire national (1967-1973). Au PSU, Patrick Viveret fait partie du petit groupe d'intellectuels qui forment le *think-tank* de futur Premier Ministre et rédigent ses discours politiques. En 1972, il devient directeur de l'hebdomadaire Tribune Socialiste et complète sa fonction d'intellectuel de parti par une fonction de brasseur d'idées dépassant le parti politique auquel il appartient. Il tente ainsi de mettre en pratique l'idée selon laquelle un parti politique de gauche doit être bien davantage qu'une machine électorale mais aussi une caisse de résonance des mouvements sociaux émergents (au sens d'Alain Touraine que Patrick Viveret connaît bien). C'est en partie pourquoi, lorsqu'en 1973 Michel Rocard quitte

---

650 On remarque au passage la participation désormais banalisée de l'acteur collectif 'sciences sociales' au champ de l'évaluation.

651 Sur ce point, ce référer à la thèse de doctorat de Lionel Chaty, op. cit..

le PSU pour entrer au PS, Patrick Viveret ne choisit ni de lui emboîter pas le pas[652] ni de rompre avec lui. Il choisit de le considérer comme le possible acteur-clé d'une transformation positive du PS qu'il faut donc soutenir idéologiquement. A partir de ce moment, Patrick Viveret devient un des principaux fabricateurs de l'identité idéologique et programmatique de ce que l'on appellera le « courant Rocard » au sein du PS. Cette active fidélité extra-partisane aide à comprendre pourquoi, quinze années plus tard, Michel Rocard confie le dossier « évaluation » à celui qui, tout compte fait, ne fut que brièvement son lieutenant, et le fait ensuite nommer conseiller référendaire à la Cour des Comptes (en 1990).

Le fait que Michel Rocard charge Patrick Viveret du dossier « évaluation » et pas d'un autre dossier n'est cependant pas fortuit. Bien avant de consulter personnes et ouvrages spécialisés sur l'évaluation des politiques publiques afin de rédiger le document officiel aujourd'hui appelé « rapport Viveret », ce dernier souhaite déjà s'investir sur ce thème. Comment donc en arrive-t-il, dès le milieu des années 1980, à s'intéresser l'évaluation ? La réponse à cette question importe dans la mesure où elle permettra de mieux comprendre le sens des propositions du rapport Viveret ainsi que les réactions qu'il suscite au sein de l'Etat central.

Dès la fin des années 1960, en raison notamment du statut et du premier métier de haut fonctionnaire de son secrétaire national Michel Rocard, le PSU est, de tous les partis politiques français de l'époque (PC compris), celui qui a le plus réfléchi et qui s'est positionné le plus clairement dans son programme par rapport à la question de l'Etat, de sa conquête et de sa gestion. Par exemple, de ce point de vue, le manifeste intitulé « Contrôler aujourd'hui pour décider demain » et adopté lors du 8ème Congrès national du PSU en décembre 1972 ressemble autant voire plus au « Pour nationaliser l'Etat » du Club Jean-Moulin qu'à un programme classique de parti politique. Le contenu de ce manifeste est également intéressant pour notre propos. Par « Contrôler aujourd'hui pour décider demain » il faut entendre que l'instauration de l'autogestion des services publics par les « *travailleurs et les usagers* » de ces services rentrera dans le cadre de la démocratisation radicale de la planification centrale et étatisée déjà existante qui continuera néanmoins à formuler les grands choix économiques et sociaux de la nation (lire p. 118).

En réalité, à cette époque, le libéralisme politique du PSU et de Patrick Viveret est plutôt modéré. Certes, le manifeste note que l'Etat français est encore un Etat bourgeois (dans le domaine de l'administration économique, de l'éducation, de la justice, etc. ; les administrations techniques sont épargnées). Toutefois, il est dit que le capitalisme, de plus en plus organisé sous forme de grandes multinationales, va de moins en moins utiliser l'Etat pour aliéner à son profit les individus de leur force de travail. Un Etat fort mais canalisé et démocratisé par l'instauration de l'autogestion en son sein est nécessaire pour lutter contre le capitalisme moderne et, tout particulièrement, pour instaurer l'autogestion au sein des entreprises privées. Lorsque nous avons interrogé Patrick Viveret sur ses anciennes inspirations intellectuelles eu égard au thème de l'évaluation des politiques publiques, sa première réponse a été d'évoquer le manifeste du PSU de 1972 en affirmant qu'un slogan du genre « Evaluer aujourd'hui pour décider demain » pourrait s'inscrire assez bien dans l'esprit du manifeste. Formulé autrement, pour Patrick Viveret, évaluer les politiques publiques est une forme de contrôle de l'Etat par la société civile.

Après 1975, le libéralisme politique de Patrick Viveret va s'affiner et changer de forme. La courte victoire de Valéry Giscard d'Estaing aux élections présidentielles de 1974 aiguise les réflexions politico-stratégiques de Patrick Viveret. Il faut aider Michel Rocard à s'imposer au PS et, en particulier, face aux « nationalistes étatiques » du CERES emmenés par Jean-Pierre Chevènement. Les révélations de plus en plus nombreuses et documentées sur le

---

652 L'autre raison est que le PS a fait alliance avec le PC, que Patrick Viveret considère comme un vecteur du totalitarisme d'Etat, comme un parti totalitaire dans son organisation même, et comme un parti rétrograde qui ne voit pas que la classe ouvrière, en tant que mouvement social, se réduit comme une peau de chagrin.

régime soviétique incitent Patrick Viveret à durcir ses critiques à l'encontre du Parti Communiste et de la non-problématisation des rapports Etat-société qui caractériserait selon lui la ligne politique de ce parti. En outre, en 1975 précisément, il devient le rédacteur en chef salarié de la revue « Faire »[653]. Patrick Viveret devient véritablement un intellectuel du politique au contact de chercheurs-militants qui écrivent dans « Faire » tels Jean-Pierre Worms et surtout Pierre Rosanvallon avec qui il écrit en 1977 l'essai désormais classique « Pour une nouvelle culture politique ».[654] Une des propositions phare de ce livre tourne autour de l'idée « d'expérimentation sociale » qui est une variante délibérément instituante de l'autogestion. Ainsi que l'écrit Pierre Rosanvallon dans un article de « Faire » (n°11, sept. 1976), le but de l'autogestion n'est pas seulement d'autogérer mais également « *d'indiquer le chemin d'une structure politique de la société à la fois distincte du modèle étatique et du modèle libéral de gauche* ». L'autogestion revêt un caractère d'expérimentation sociale dans la mesure où elle permet de développer des contre-institutions. Davantage anti-Etat mais nettement moins anti-institutionnelle, ainsi peut être résumée l'évolution de la pensée politique de Patrick Viveret du début à la fin des années 1970. L'institutionnalisation du contrôle externe de l'Etat par la société civile devient l'un de ses credos.

Plusieurs facteurs vont pousser Patrick Viveret à décliner ce credo pour s'investir dans une réflexion sur l'évaluation des politiques publiques. Parmi ces facteurs, on trouve la montée en puissance de l'écologie qui, en tant que mouvement de contre-expertise anti-technocratique socialement porté mais politiquement peu représenté, isole et objective pour Patrick Viveret (comme pour d'autres) un critère neuf et politiquement intéressant d'évaluation des politiques publiques. A ce titre, la création en 1983 de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) vient formaliser et consacrer les intuitions évaluatives que Patrick Viveret forme sur le thème de l'écologie. Les autres facteurs principaux ont trait à l'arrivée au pouvoir des socialistes en 1981. Que constate Patrick Viveret après la victoire de François Mitterrand aux élections présidentielles ? D'abord que se réalise la prophétie que Pierre Rosanvallon et lui avaient formulée en 1979, à savoir qu'à défaut d'un programme politique de changement social s'appuyant sur autre chose que l'Etat pour atteindre ses objectifs « *un gouvernement de gauche se trouve alors très rapidement placé devant les choix suivants : accepter de satisfaire l'ensemble des revendications économiques au risque d'aggraver la situation, ou bien s'y refuser en se coupant alors du mouvement social qui a assuré sa victoire* »[655]. Cette tristesse d'avoir eu raison devient encore plus profonde lorsqu'il observe que les segments socialistes sensibles à ses argumentaires, une fois en place dans la machinerie étatique, se conforment à ses usages de gré ou de force : « *Ce n'est pas la gauche qui a pris l'Etat, c'est l'Etat qui a pris la gauche* » (entretien avec Patrick Viveret).

La disparition de la revue « Faire » et la création de la revue « Intervention » sont la conséquence de l'avènement de cette situation qui incite Patrick Viveret à passer de la critique constructive de la programmation politique au sein du PS à la critique constructive de l'exercice du pouvoir par la gauche. Dirigée par Jacques Julliard et ayant des contributeurs réguliers tels Michel Bauer, Alain Bergougnioux, Gérard Grunberg, Pascal Perrineau, Pierre Rosanvallon, Alain Touraine, ou Jean-Pierre Worms, la revue « Intervention » se positionne comme une revue politique moins essayiste et plus pragmatique qu'« Esprit » et évidemment plus à gauche que « Le Débat » ou *a fortiori*

---

653 Nous fondons nos affirmations sur la lecture de tous les numéros de la revue « Faire » (à peu près trimestrielle) et sur Brehier (Emeric), *La revue politique. Etude de cas à travers « Faire » et « Intervention »*, mémoire de DEA de gouvernement comparé, sld. Professeur Daniel-Louis Seiler, Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne, septembre 1994.

654 Rosanvallon (P.), Viveret (P.), 1977, « Pour une nouvelle culture politique », Paris, Editions du Seuil.

655 Rosanvallon (P.), Viveret (P.), op. cit., p. 145.

« Commentaires ». En tant que rédacteur en chef de cette revue nettement plus classique que « Faire », Patrick Viveret va se familiariser avec la littérature scientifique concernant l'analyse et l'évaluation des politiques publiques. Cela dit, « Intervention » ne parvient pas à s'imposer et ce pour diverses raisons trop nombreuses pour être étudiées ici. « Intervention » sombre à la fin de l'année 1986, mais elle sombre de belle manière. Sa dernière parution (n°18) comprend les communications que Patrick Viveret et d'autres effectuent à l'occasion d'un colloque intitulé « Gouverner les sociétés complexes » organisé conjointement par la revue « Intervention » et par le « Nouvel Observateur » en novembre 1986. A ce colloque, Patrick Viveret préconise que le Parlement soit pris comme pivot institutionnel pour le développement d'un ensemble pluraliste et décentralisé de pôles d'évaluation des politiques publiques refusant l'organisation sectorielle de l'action publique, luttant contre les corporatismes ministériels d'expertise, et oeuvrant à une modernisation de la formation du personnel politique national[656].

A la fin 1979, lorsque Michel Rocard brigue l'investiture du PS pour les élections présidentielles de 1981, la revue « Faire » constitue pour lui autant une source d'inspiration politique qu'une gêne dans la mesure où elle cultive la marginalité de ses propositions au sein de l'appareil. En résulte un refroidissement des relations entre Michel Rocard et Patrick Viveret, refroidissement qui perdure après la victoire de François Mitterrand. La revue « Faire » puis la revue « Intervention » abondent d'une certaine manière le dossier à charge des détracteurs socialistes et communistes de Michel Rocard qui l'accusent, pour parler vite, de faire le jeu de la droite libérale. A force de revers électoraux pour la gauche, avec la rupture consommée entre le PS et le PC, avec la démission de Michel Rocard du gouvernement en avril 1985, avec son élection à l'Assemblée Nationale en mars 1986 qui détonne par rapport au repli socialiste, les relations entre Michel Rocard et Patrick Viveret vont se réchauffer. La mise en liquidation judiciaire de la revue « Intervention » (que les « gens de Rocard » ne cherchent pas à empêcher) et la création de l'ODP (que les réseaux rocardiens utilisent comme un lieu d'intégration et de rayonnement) consacrent le fait que Patrick Viveret est redevenu un proche de Michel Rocard et, qui plus est, un proche respecté pour sa sagacité politique.

Ce développement de quelques pages sur l'itinéraire intellectuel, politique et professionnel de Patrick Viveret montre que, pour lui, la pratique de l'évaluation des politiques publiques s'inscrit dans la logique du mûrissement d'un projet politique auquel la « deuxième gauche » devrait adhérer pour disposer d'une identité forte. Ainsi, à la mi-1988, Michel Rocard, en confiant à Patrick Viveret le dossier « évaluation », renoue avec une famille politique à laquelle il entend bien octroyer une parcelle, certes modeste, de pouvoir de proposition sans compromission.

b. <u>La fabrication du rapport Viveret au Commissariat Général du Plan</u>

Le 22 juillet 1988, le Premier Ministre adresse à Patrick Viveret une lettre de commande dont voici quelques extraits : « *Le gouvernement attache une importance particulière à l'évaluation des politiques publiques. Celle-ci constitue en effet un moyen privilégié pour intégrer la dimension du moyen terme tant dans l'action de l'Etat que dans le débat et l'intervention des acteurs de la société politique et de la société civile.* [...] *Je vous charge donc d'une mission d'analyse et de proposition dont l'objet est d'envisager la mise en place de procédures d'évaluation des politiques publiques* [et notamment du Revenu Minimum

656 Dans la foulée du colloque, est créé l'Observatoire de la décision publique (ODP) dont Patrick Viveret est le directeur salarié. L'ODP a pour objectif de promouvoir la connaissance du fonctionnement de la décision publique indépendamment de l'expertise d'Etat. Il organise des débats, journées d'études et missions d'expertise sur des thèmes relevant pour l'essentiel du secteur dit social : emploi, justice, exclusion, protection sociale, santé, etc. Après 1988, l'ODP se focalisera sur la promotion de l'évaluation des politiques publiques telle que la conçoit Patrick Viveret.

d'Insertion, première politique devant être soumise à cette procédure][...] *Vous conduirez votre travail en qualité de chargé de mission du Commissariat Général du Plan, qui sera doté à cet effet des moyens financiers nécessaires. Vous devrez mener à bien votre mission en liaison avec les responsables de l'administration qui ont réfléchi sur le thème de l'évaluation ainsi qu'avec les laboratoires de recherche et les acteurs de la société civile et politique, en particulier le Parlement, dont le concours est indispensable à la réussite d'un tel projet* »[657].

D'une certaine manière, les hauts fonctionnaires parisiens qui s'intéressent à l'évaluation des politiques publiques - et qui en vertu de cela s'informent sur le contenu de la lettre de commande de Michel Rocard et le destinataire de la commande - peuvent facilement anticiper le contenu global du rapport que Patrick Viveret doit remettre au Premier Ministre « *au plus tard le 1er mai 1989* ». Il peuvent savoir qu'il vont être la cible privilégiée du rapport et ce de plusieurs façons. D'abord, le rapport se limitera probablement à institutionnaliser la pratique de l'évaluation des « grandes » politiques publiques, celle concernant les hauts fonctionaires au premier chef. Ensuite, le rapport stigmatisera le quasi-monopole de l'expertise dont dispose les grands corps de l'Etat. Enfin, le rapport va sans doute proposer que la pratique de l'évaluation soit, du côté de l'Etat, régulée par le Commissariat Général du Plan.

Face à la perspective d'un rapport orienté de la sorte, l'accueil des hauts fonctionnaires centraux qui se sentent concernés est en général réservé mais à des degrés divers. Certains membres de l'ASP ou du Club Cambon et, plus particulièrement son président Christian Join-Lambert, en sont courroucés[658]. Non seulement l'évaluation des politiques publiques va faire l'objet d'un traitement à part à l'intérieur du chantier de modernisation du service public qu'ils soutiennent mais, en outre, le futur rapport Viveret va probablement 'braquer' leurs collègues magistrats à la Cour des Comptes, déjà très réticents à orienter leurs pratique et compétences dans un sens davantage évaluatif[659].

Chez les responsables de la DB, de la DP ou de l'Inspection générale des Finances, on ne s'alarme pas outre mesure. L'ouvrage de Jean-Pierre Nioche et Robert Poinsard ainsi que le rapport Deleau recommandaient déjà le développement de capacités évaluatives extra-étatiques (attachées au pôle législatif notamment) sans que cela ait été suivi d'effets. De ce point de vue, les recommandations annoncées du futur rapport Viveret ont de grandes chances de subir le même sort. L'éventuelle restauration évaluative du pouvoir gouvernemental du Commissariat Général du Plan constitue la seule éventualité nourrissant quelques inquiétudes du côté des Finances, qui se préparent à réagir en discutant avec leurs interlocuteurs de confiance au cabinet du Premier Ministre, au Commissariat Général du Plan, à la Cour des Comptes, au Conseil d'Etat, etc. En effet si, comme l'on peut s'y attendre, il ne sera pas donné suite aux propositions d'institutionnalisation extra-étatique de l'évaluation que comportera probablement le rapport Viveret, le Commissariat Général du Plan se trouvera dès lors en position de récupérer à son profit exclusif l'énergie d'institutionnalisation que Michel Rocard a bien voulu libérer en matière d'évaluation.

---

657 Le texte intégral de la lettre de commande est disponible dans Viveret (P.), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, La Documentation Française, Paris, 1989, 193 p.

658 Hubert Prévot ne prend pas parti. Entré sur le tard dans la magistrature financière, il éprouve un moindre attachement pour la Cour des Comptes que celui de Christian Join-Lambert (par exemple). En outre, le possible retour en force du Commissariat Général du Plan sur la scène politico-administrative centrale en tant que grand ordonnateur de l'évaluation des politiques publiques est un projet qu'il aurait bien souhaité porter lorsqu'il était commissaire au Plan (mais la situation ne s'y prêtait guère). De toute façon, stratégiquement, il a peu intérêt à ruer dans les brancards étant donné que ses solides liens avec Michel Rocard vont probablement lui valoir une mission gouvernementale (en 1990, il deviendra effectivement délégué du ministre des PTT pour la réforme des Postes).

659 « *La Cour des Comptes a failli me faire une maladie parce que je ne considérais pas son travail comme étant pseudo-évaluatif* » (entretien avec Michel Rocard).

A la Direction de la Prévision, plus particulièrement, on sent ce danger, mais que faire ? Le rapport de Patrick Viveret n'est pas encore rédigé, et Patrice Vial et son bras droit Paul Champsaur, étiquetés « balladuriens », sont astreints à jouer profil bas. L'opportunité d'exprimer leur souhait de ne pas voir le CGP sortir du peloton et faire une échappée solitaire leur sera fournie en fait par le transfuge politique Lionel Stoléru (X-Mines), secrétaire d'Etat chargé du Plan. A la fin de l'année 1988, ce dernier leur demande, par l'entremise de François Monier (X-ENSAE, chargé de mission au cabinet de Pierre Bérégovoy, ministre des Finances), de réagir au document de travail « La France, l'Europe, le Plan 1989-1992 » dont un des trois thèmes principaux est : « *La mise en point de procédures d'évaluation des effets des politiques publiques répondant à la triple exigence de compétence scientifique, d'indépendance et de transparence. Pour combler cette grande lacune de l'action publique, l'Etat devra veiller à la création d'instances appropriées et au développement des qualifications et des capacités d'expertise nécessaires* ».

Dans une note adressée au cabinet de Lionel Stoléru datée du 16/01/1989[660], la DP répond de la sorte : « *Dans la ligne des conclusions du rapport Deleau* [...] *il n'est pas évident que l'Etat doive « veiller à la création d'instances appropriées »* [sous-entendu, la DP est déjà une instance appropriée]. *Tout au contraire, il ressortait de ce rapport les trois points suivant : a)* [certes] *le Commissariat Général du Plan* [...] *devrait jouer un rôle pivot dans l'extension et l'amélioration de l'évaluation des politiques publiques ; b)* [mais] *la Direction de la Prévision qui, historiquement, a joué un rôle interministériel par le biais de la RCB* [...] *devrait continuer à jouer un rôle actif* [...][Ce qui est faux puisque Patrice Vial a lui-même veillé à ce que le rapport Deleau ne mentionne pas la DP] *; c) il conviendrait de corriger les déséquilibres actuels dont souffre le législatif dans la répartition du potentiel d'évaluation* [...]. *Par ailleurs, avant d'envisager la création de nouvelles instances, il faudrait également : étudier la possibilité pour les organes d'Etat (Inspection générale des Finances, Cour des Comptes, ...) de développer leurs fonctions d'évaluation ; prévoir le renforcement des pôles de compétence externes à l'administration (OFCE, IPECODE, bureaux d'études divers...)* ».

Continuons notre panorama des prises de positions socio-institutionnelles antérieures à la sortie du rapport Viveret. L'inspecteur général des Finances rocardien Pierre-Yves Cossé est nommé commissaire au Plan quelques semaines après la mobilisation officielle de Patrick Viveret par Michel Rocard. Patrick Viveret et lui sont amis, ce qui ne l'empêche pas de réprouver le choix du Premier Ministre qui le met dans une situation délicate. Pierre-Yves Cossé sait que les Finances ne veulent pas d'un CGP qui complexifie et déséquilibre ses relations avec les ministères et les grandes entreprises publiques. Il sait aussi que les Finances savent que Michel Rocard les tient en piètre estime[661] et que le futur rapport

---

660 Note non-référencée, archives non classées de la DP.

661 Illustration par des extraits d'entretien avec Michel Rocard. Tout d'abord, sur la RCB : « MR : *Au début la Direction du Budget a beaucoup combattu la RCB.* VS : ah bon !? ce n'est pas ce que m'a dit Saint-Geours. MR : *Ouais, ok, disons qu'au départ la DB nous fait un complexe NIBM (not invented by me). Mais c'est juste après que c'est devenu grave car la DB a exigé de devenir l'orchestrateur de la RCB ; cela s'est révélé catastrophique parce qu'au lieu de voir dans la RCB un langage assez homogène et pratique permettant une meilleure analyse et une meilleure compréhension entre services dépensiers et budget, et à terme une autonomisation responsable des grandes entités administratives, au lieu de cela elle a profité de la RCB pour rendre plus pointilleux et pour étendre son contrôle sur les services dépensiers. Le contrôle n'était plus comptable mais également économique, évaluatif et cela c'était nouveau. Cela a paralysé toute idée que la RCB puisse servir à améliorer la relation dépensiers-budgétaires, donner la souplesse aux dépensiers, etc. Bon, on ne va pas épiloguer mais c'est une expérience tout à fait tragique. Et l'on sait très bien pourquoi ; c'est la faute de la direction du budget.* ». Sur son père : « *J'ai dans ma carrière passé beaucoup de temps à défendre des agents qui avaient pris leurs aises avec des règlements asphyxiants, paralysants, etc. Cela vient aussi de l'expérience de mon propre père, figurez-vous. Mon père a été pendant 27 ans directeur du laboratoire de Physique de l'ENS de la rue d'Ulm et il m'a dit un jour que les dotations de l'Etat ne représentaient que le quart de son chiffre d'affaire. Déjà le concept de CA est pour le moins bizarre dans la*

Viveret fera probablement écho à cette opinion. Or, provoquer les Finances sans dialoguer avec elles n'est pas une bonne stratégie pour restaurer le pouvoir du Commissariat Général du Plan[662]. Pierre-Yves Cossé s'en inquiète auprès de Michel Rocard lui-même lorsque celui-ci lui demande d'aider Patrick Viveret dans sa mission. Le Premier Ministre le rassure et le désappointe en même temps. Il lui affirme qu'à son avis, en vertu du principe que nulle institution ne saurait être juge et partie, le Commissariat Général du Plan n'a pas vocation à devenir le Commissariat Général à l'évaluation des politiques publiques, tout au plus aura-t-il à assurer le secrétariat de la procédure nationale d'évaluation des politiques publiques. D'un côté donc, Michel Rocard satisfait le commissaire au Plan : « *Le Plan devait aider Viveret mais devait aussi garder une certaine indépendance par rapport à ce qu'écrivait Viveret qui était à fond dans sa culture de libéral chrétien très généreuse, etc.* » (entretien avec Pierre-Yves Cossé). D'un autre côté, il le déçoit. Considérant que le CGP n'est pas une instance de décision mais d'organisation de la décision publique, Pierre-Yves Cossé souhaite que le CGP devienne, entre autres choses, Commissariat Général à l'organisation de l'évaluation publique des politiques publiques, et souhaite seulement que cela ne se sache pas trop vite pour laisser les interlocuteurs extérieurs du CGP et son personnel s'habituer à cette idée.

Il est vrai que la plupart des chargés de mission du Commissariat Général du Plan, trop contents de sortir d'une période de mise en veilleuse et de s'atteler à l'élaboration du Xème Plan, ne désirent guère s'investir dans une coloration évaluative de la fonction politico-administrative de leur institution.[663] Et ceux, rares, pour qui ce n'est pas le cas, ne sont guère en phase les uns avec les autres. Par exemple, Robert Fraisse est officiellement nommé en octobre 1988 rapporteur général de la commission « Efficacité de l'Etat » du Xème Plan présidée par François de Closets (Hubert Prévot en est le vice-président) auquel participe logiquement Patrick Viveret. C'est par cette commission que le Commissariat Général du Plan doit logiquement affirmer qu'il n'a pas nécessairement la même position que Patrick Viveret à l'égard de la question de la pratique de l'évaluation des politiques publiques. Pour autant, Robert Fraisse, qui au sein de cette commission est plus spécialement chargé du volet 'évaluation', n'a pas à ce propos la même stratégie que Pierre-Yves Cossé. Dans l'esprit des travaux déjà menés au sein de l'ASP et du Club Cambon, l'ancien secrétaire général du CORDES ne souhaite pas que le Commissariat Général du Plan fasse office de grande autorité publique de l'évaluation des politiques publiques. Pluralisme et déconcentration intra-étatiques forment son credo. La régulation de la pratique évaluative doit être effectuée au travers d'une institutionnalisation de l'appel à la recherche en sciences sociales. Robert Fraisse en est d'autant plus convaincu que Patrick Viveret s'accorde assez bien avec lui sur

---

bouche d'un responsable d'entité publique. Il est bien évident que la gestion du 3/4 du CA du labo. n'était pas d'une régularité comptable parfaite, c'est le moins que l'on puisse dire. Donc mon idée en tant que Premier Ministre a été de sortir de la paralysie réglementaire ». Sur le ministère des Finances et les possibilités de sa réforme : « *Ce ministère est trop puissant, il tue toute idée de réforme, il étouffe l'Etat ; ainsi, par exemple, lui donner le Plan c'est le renforcer inutilement. On ne peut pas changer les Finances de l'intérieur mais seulement lui créer des contre-pouvoirs. Les Finances ont failli tuer les PTT, la SNCF, etc., c'est une catastrophe ! Il ne faut pas que le Plan serve d'alibi pour habiller de façon plus agréable les décisions paralysantes du ministère des Finances. Réformer les Finances nécessite de faire en sorte que tous ses administrateurs rentrent pendant trois ans dans un séminaire de gestion moderne, et c'est donc impossible.* ».

662 Evidemment, le fait que Pierre-Yves Cossé soit lui-même inspecteur des Finances lui fait penser que ce n'est pas la bonne stratégie.

663 « *Le problème c'est que dans sa grande majorité le Plan ne s'est pas intéressé à l'évaluation. Les gens au Plan ne sont plus que des gens d'études et de commissions (animation, choix des membres, rédaction des rapports) mais rien de transversal et de ad hoc ne se fait. L'homme du Plan doit jouer des contradictions des uns et des autres pour aboutir finalement à faire passer une idée. Le rôle du Plan est de convaincre habilement parce qu'à part cela, il ne dispose pas de beaucoup de moyens tant réglementaires que financiers ou humains. Cette idée de jeu astucieux n'a pas eu prise sur les gens du Plan. La mystique de Monnet a été perdue.* » (entretien avec Pierre-Yves Cossé).

ce point et que, dans l'éventualité d'une telle institutionnalisation, il a de bonnes chances de devenir responsable et « le responsable » de la participation routinière et engagée des sciences sociales aux affaires publiques.

En cela, Robert Fraisse agace un petit nombre de proches collaborateurs de Pierre-Yves Cosset, notamment ceux qui, dans la première partie des années 1980, ont approché le thème de l'évaluation des politiques publiques dans le cadre de la conception de dispositifs d'évaluation d'actions sociales locales (DSQ, prévention de la délinquance, etc.) que le SAS met en place au niveau local à cette époque[664]. Les idées de Robert Fraisse quant à l'institutionnalisation de la pratique de l'évaluation leur semblent à la fois irréalistes et non pertinentes. A leur son avis, tout ce que le Commissariat Général du Plan a à faire est de se positionner en tant que prestataire de services évaluatifs auprès des administrations publiques centrales ou locales qui le demandent. La question n'est pas celle de la participation institutionnalisée des sciences sociales aux affaires publiques : le CGP a déjà une longue tradition de l'appel à l'expertise des chercheurs en sciences sociales. La question n'est pas celle du pluralisme évaluatif : le CGP n'a jamais été une administration de gestion avec son secteur et ses prérogatives, et n'a pas à revendiquer de monopole légal. Pour les opposants de Robert Fraisse, le fait est que le Commissariat Général du Plan anime des réseaux d'expertise en action publique, qu'il dispose en son sein de compétences en *design* évaluatif, et, compte tenu du contexte, il doit valoriser ces ressources pour enfin évaluer ou aider à évaluer ce qu'il a planifié ou aidé à planifier, ce qu'il aurait dû faire depuis toujours[665].

Pierre-Yves Cosset ne se range ni du côté de Robert Fraisse ni du côté des détracteurs pragmatistes de ce dernier.

Le commissaire adjoint au Plan, Jean-Baptiste de Foucault, est le dernier protagoniste de la controverse de l'évaluation - qui s'amorce au CGP après la nomination de Patrick Viveret - sur lequel nous voudrions ici nous pencher. Administrateur civil (ENA) devenu inspecteur des Finances par voie interne, il a fait connaissance avec Pierre-Yves Cossé au début du premier septennat de François Mitterrand au cabinet de Jacques Delors (ministre des Finances). Ils se sont mieux connus et appréciés mutuellement à l'Inspection générale des Finances pendant les deux années de la cohabitation. « *Catholique mystique et humaniste* »[666] et plutôt choqué par les événements de mai 68, Jean-Baptiste de Foucault préfère les réflexions sereines et holistes des réseaux personnalistes deloriens (Club « Echanges et Projets ») à la violence discursive du PSU. Ce qui ne l'empêche pas d'affirmer aujourd'hui que la lecture de l'ouvrage de Pierre Rosanvallon et Patrick Viveret (« Pour une nouvelle culture politique ») a eu sur lui l'effet d'une révélation qu'il n'est pas prêt de renier. Dès son arrivée au Commissariat Général du Plan lors de l'été 1988, il encourage (*intuitu personae* c'est-à-dire sans être déloyal vis-à-vis de Pierre-Yves Cossé) Patrick Viveret à ne pas brider ses réflexions dans la rédaction de ce qui deviendra le rapport Viveret.

Ainsi, en récapitulant, dès l'instant où Michel Rocard passe commande auprès de Patrick Viveret, la controverse sur l'évaluation des politiques publiques change par rapport à ce

---

664 Cf. par exemple 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. Ce rapport sera vivement critiqué par le maître de conférences en science politique Jacques Donzelot, proche de Robert Fraisse, comme une sorte de spirale institutionnalisée de la bêtise : « *Les experts centraux savent qu'ils ne savent pas grâce à ceux à qui ils veulent apprendre à savoir* », Donzelot (J.), « Pratiques de l'évaluation et théorie de la démocratie : les trois sérénades. Droit, savoir et pouvoir », in *Actes du colloque national organisé par l'Université de Nancy II les 8-9-10 octobre 1986*, Presses Universitaires de Nancy 1986, 17 pages.

665 sur la base d'entretiens avec Claire Guignard-Hamon

666 Il s'est qualifié de la sorte lors de notre entretien.

qu'elle a été pendant les deux années de cohabitation. On peut parler ici d'effet d'annonce. En raison de sa source - le chef du gouvernement - et du cadre idéologique de sa formation, la commande de Michel Rocard polarise d'abord la controverse vers des questions hautement institutionnelles. Cette commande, avant même d'être honorée, imprime déjà à la controverse une tournure tribunitienne a-pragmatique : elle se configure de manière à fournir à ses acteurs l'opportunité de dénoncer et de raviver les contradictions qui existent entre les grands principes de l'action collective (par exemple, le paradoxe de Condorcet : rationaliser la démocratie tout en démocratisant la Raison).

Par ailleurs, la commande de Michel Rocard opère une distinction[667] entre les acteurs concernés ou potentiellement concernés par la controverse. Par le tropisme méta-institutionnaliste de sa problématique, cette commande instaure un régime élitiste de controverse. Son ambition gouvernementale interpelle au premier chef les responsables de la très haute administration, même ceux qui, à la Direction du Budget et à la Direction de la Prévision, avaient plus ou moins explicitement affiché leur souhait de ne plus entrer dans une telle controverse. Le rapport Viveret n'est pas encore publié que l'évaluation des politiques publiques est déjà devenue presque exclusivement une affaire d'Etat central. L'idée prend ainsi forme que la pratique de l'évaluation des politiques publiques va consister à regrouper, au sein d'une même instance, des hauts fonctionnaires chargés par leurs administrations respectives de veiller à ce que les évaluateurs ne rédigent pas de rapports d'évaluation qui leur soient défavorables. En revanche, s'évanouit l'idée que l'évaluation des politiques publiques, pour remplir sa fonction, peut être considérée comme un processus de production de connaissances irriguant tous les niveaux administratifs de l'action publique, et qu'elle peut fonder son utilité et sa légitimité autant sur l'interaction entre évaluateurs et n'importe quels acteurs de la politique évaluée, que sur la rédaction de rapports d'évaluation.

c. Le rapport Viveret ou la fin des illusions anti-technocratiques

Patrick Viveret remet son rapport à Michel Rocard en juin 1989. Il s'agit d'un rapport d'une centaine de pages dont la structure discursive et la socialisation après publication sont plutôt complexes. Pour démêler cette complexité, il nous semble judicieux de distinguer deux espaces de discours dans le rapport. Tout d'abord un espace que nous qualifions « d'idiosyncrasique » : c'est l'espace discursif dans lequel Patrick Viveret exprime les idéaux qui lui sont propres et sur lesquels il n'a pas voulu transiger au cours du processus interactif d'élaboration du rapport. On trouve ensuite un espace que nous désignons sous le terme de « réaliste », espace dans lequel Patrick Viveret fait montre de sa volonté de s'arranger et de trouver des compromis avec un certain nombre d'acteurs individuels et/ou institutionnels quant au projet d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques devant être contenu dans le rapport. Par exemple, la conclusion du rapport Viveret (p.85) appartient exclusivement à l'espace idiosyncrasique, le sens de son propos s'articulant autour de séquences verbales du type : « *améliorer la qualité de notre vie démocratique* », « *passer de l'opinion - facilement manipulable - au jugement formé est précisément ce qui caractérise la citoyenneté dans une république* », « *une meilleure efficacité de l'Etat, et non une logique managériale trop restrictive* », « *la productivité de la démocratie* », « *l'intelligence collective comme variable centrale de la production des richesses* », « *le pouvoir d'expertise* [...] *monopolisé par quelques grands corps* », « *un tel enjeu qui ne saurait, sans danger pour la démocratie, être limité à la seule sphère du gouvernement et de l'administration* ».

---

667 Au sens de hiérarchisation instituée et instituante des individus fondée sur une objectivation amplificatrice de leurs différences sociales.

Nous envisageons la conclusion du rapport comme le bouquet final de l'espace discursif idiosyncrasique, bouquet au travers duquel Patrick Viveret réaffirme ses idéaux de modernisation démocratique de l'action publique, et suggère que ceux-ci ne pourront être réalisés que dans le long terme. En cela, la conclusion du rapport tient lieu aussi d'excuses publiques qu'adresse Patrick Viveret à ceux qui, comme lui, supportent douloureusement et dénoncent le pouvoir politique - qu'ils jugent monopolistique - de l'élite administrative française. S'excuser pour quoi ? Pour le réalisme élitiste et institutionnaliste auquel le rapporteur a dû se résoudre pour que son rapport ait des chances de ne pas rester lettre morte dans le court terme.

C'est qu'à force de considérer les politiques publiques comme des processus socio-administratifs décidés anti-démocratiquement et évalués en catimini par des hauts fonctionnaires faisant ou ne faisant pas carrière dans la politique, Patrick Viveret n'a pas envisagé qu'il existait, en dehors de la haute fonction publique et de la haute administration, des agents publics qui, en tant que consommateurs potentiels d'évaluation, pouvaient constituer un groupe d'intérêt mobilisable par lui et son projet de pluralisation et de démocratisation de l'expertise en matière d'action publique. Or, par ailleurs, la clientèle qu'il entendait mobiliser en tant que demandeuse du pouvoir d'évaluer, c'est-à-dire *grosso modo* le Parlement, n'a pas répondu positivement à son appel lorsqu'il l'a consultée (Laurent Fabius, le président de l'Assemblée Nationale, notamment). Porté par un idéal démocratique lointain et pour longtemps virtuel, Patrick Viveret, afin d'assurer une suite institutionnelle concrète à sa mission, a été obligé de pactiser avec les « moins ennemis » de ses ennemis dans la haute fonction publique parisienne.

Le rapport Viveret, qui comporte quatre chapitres, est discursivement structuré de la manière suivante. Les deux premiers chapitres intitulés respectivement « L'évaluation de l'action publique : un enjeu démocratique » et « Les leçons de l'expérience »[668] ressortissent de l'espace discursif idiosyncrasique. Ils regorgent de véhémentes diatribes contre l'Etat et ses grands corps qui « *confisquent l'évaluation des politiques publiques* », cette dernière étant pour eux « *une ressource de puissance* ». Ces grands corps, heureusement, en raison de l'échec de la RCB, ont redécouvert « *que la fonction politique échappe à sa réduction technocratique* ». Le second chapitre se termine par la phrase suivante : « *Mettre en oeuvre une politique de l'évaluation dans notre pays suppose donc un processus de longue haleine qui passe autant par la transformation du système politique et administratif français que par sa simple modernisation* » (p. 47). Cette phrase annonce la logique du troisième chapitre qui amorce en quelque sorte la procédure d'atterrissage menant le lecteur de l'espace idiosyncrasique à l'espace discursif dit réaliste selon notre terminologie circonstancielle.

On peut résumer le propos implicite de ce chapitre comme suit : « Il faut se rendre à l'évidence : c'est au sein des administrations publiques centrales que l'on pratique le plus et le mieux l'évaluation des politiques publiques[669]. Par conséquent, la première chose à faire pour sortir l'évaluation de son écrin administratif a-démocratique et la faire entrer dans l'espace public démocratique consiste à astreindre le gouvernement légitime de la France à la pratique pluraliste, indépendante et transparente de l'évaluation des politiques publiques qui structurent son action ». En invoquant un certain principe de réalité (« *la situation en France* »), Patrick Viveret renie discrètement son passé de militant de l'autogestion et de la démocratie participative pour faire de l'évaluation une obligation gouvernementale prioritaire. Le ton de ce troisième chapitre se fait nettement moins agressif que celui employé dans les deux premiers : « *Du bon usage du retard français* », « *Utiliser*

---

668 Voir en particulier dans ce deuxième chapitre les sections « Evaluation et crise de légitimité des Etats », « La logique scientifique prise à son propre piège », et « Le retour du politique dans l'évaluation ».

669 Patrick Viveret se base notamment sur l'inventaire commenté des évaluations des politiques publiques établi par Jean-Pierre Nioche et ses étudiants d'HEC au début des années 1980. Cet inventaire fait l'objet du premier chapitre de Nioche (J.-P.), Poinsard (R.), (éd.), *L'évaluation des politiques publiques*, op. cit.

les innovations institutionnelles pour dynamiser les structures existantes et non les démobiliser », etc.

L'atterrissage dans l'espace discursif réaliste vient logiquement terminer le troisième chapitre : « *La première phase* [de la politique évaluative] *que nous proposons ici a donc pour objet : d'accroître sensiblement la demande publique d'évaluation ; d'organiser d'emblée le pluralisme de cette demande ; d'organiser le pluralisme de l'offre et d'assurer progressivement la régulation du marché de l'évaluation* » (p. 63). Mais ce n'est qu'en sortant de l'aéronef du troisième chapitre pour fouler le sol réaliste du quatrième que le lecteur commence véritablement à réaliser que par « *demande publique d'évaluation* » Patrick Viveret entend « demande gouvernementale d'évaluation ». Et encore, au début de ce dernier chapitre du rapport, Patrick Viveret entretient encore un certain flou. Il propose en effet une institutionnalisation bipolaire de l'évaluation des politiques publiques : un « *pôle gouvernemental* » incarné par un « *Comité Interministériel d'Evaluation* » (CIME) et un « *pôle public indépendant* » incarné par un « *Conseil National de l'Evaluation* » (CNE), ces deux pôles partageant deux instances communes que sont un « *Conseil Scientifique de l'Evaluation* » (CSE) et un « *Fonds National d'Evaluation* » (FNE). Cela dit, à la lecture des lignes consacrées au pôle public indépendant, on comprend rapidement que sa création est plus qu'hypothétique.

En effet, le rapporteur passe en revue différentes formules possibles pour le CNE : pluri-juridictionnelle, parlementaire ou hyperpluraliste (pluri-juridictionnelle, parlementaire, gouvernementale, représentation économique et sociale, etc.), et en énumère les défauts et les avantages sans beaucoup de conviction. L'objectif du volet « CNE » du quatrième chapitre est double. D'une part, il s'agit de minimiser symboliquement le primat accordé dans le rapport à la constitution d'un pôle gouvernemental d'évaluation compte tenu de la virulence idiosyncrasique des deux premiers chapitres. D'autre part, il s'agit de tenter de désamorcer les protestations pouvant émaner d'institutions telles que le Conseil d'Etat, l'Inspection générale des Finances, la Direction de la Prévision, et surtout la Cour des Comptes, que le rapport ne déclare pas parties prenantes du pôle gouvernemental d'évaluation[670].

Dans le rapport Viveret, le pôle gouvernemental apparaît comme la chasse gardée du Commissariat Général du Plan. Patrick Viveret a été plus qu'aidé par le CGP. Il en est devenu l'homme de synthèse en matière de stratégie institutionnelle d'évaluation. La conception du pôle gouvernemental satisfait et agence en un ensemble cohérent les trois stratégies d'évaluation présentes au CGP et décrites plus haut. Le projet de CIME - « *présidé par le Premier Ministre* [et] *composé à titre permanent des ministres d'Etat...* » - va dans le sens de ce que souhaitait le commissaire adjoint au Plan : il place potentiellement les membres du gouvernement devant leurs responsabilités évaluatives et peut ainsi donner un signal fort quant à l'avènement d'une « nouvelle culture politique » gouvernementale. Le projet de CSE - composé de membres choisis par l'Université, le CNRS, le CSTB[671], l'OPECST, etc. - comble Robert Fraisse : d'un bout à l'autre des processus d'évaluation lancés par le CIME, des représentants légitimes (car choisis par leurs pairs) de la communauté des chercheurs en sciences sociales donneront systématiquement et collégialement leur avis sur la pertinence des travaux engagés, le choix des évaluateurs, les

---

670 A la page 73, le rapport suggère ainsi à la Cour des Comptes que son Comité central d'enquête des coûts et rendements des services publics pourrait très bien faire office de cheville ouvrière d'un futur CNE. C'est donc à elle de définir et de mettre en oeuvre un tel projet.

671 Lors des consultations effectuées en vue du rapport, Patrick Viveret a rencontré Michel Conan et Eric Monnier. Parce qu'elles sont à caractère autogestionnaire, Patrick Viveret a exprimé son plus vif intérêt pour les méthodes d'évaluation respectivement « endo-formative » et « pluraliste » de Michel Conan et d'Eric Monnier, avec tout de même une préférence certaine pour la seconde, mieux adaptée que la première pour un usage à un niveau élitaire de décision publique.

méthodes employées, etc. Enfin, les « pragmatistes » du CGP ne sont pas non plus en reste, puisque le secrétariat du CIME sera dévolu au Commissariat Général du Plan qui pourra dès lors devenir la grande autorité publique en matière d'évaluation des politiques publiques. En outre, dans la section du quatrième chapitre du rapport consacrée à l'offre évaluative potentielle de l'administration, le Commissariat Général du Plan est en première place et y est qualifié « *d'espace privilégié pour la réalisation d'évaluations de caractère interministériel* ».
Seule ombre diplomatique au tableau pour le CGP, le rapport Viveret souligne qu'en tant qu'institution attachée au Premier Ministre, le Commissariat Général du Plan dispose de fait d'une prééminence de choix sur la DP et la DB : « *Le Commissariat Général du Plan aurait pour correspondants des « rapporteurs » dans chaque administration en particulier à la Direction du Budget et à la Direction de la Prévision afin que les dossiers soient également instruits sur le plan financier avant sa communication au CIME. A terme, une telle procédure aurait vocation à participer à la rénovation de la procédure budgétaire en donnant au Premier Ministre des moyens d'appréciation plus complets sur les résultats des politiques conduites par les différents ministères.* ».

4. Transformer l'essai en décret d'institutionnalisation

Vingt ans après les projets de Bernard Cazes, le Commissariat Général du Plan a de sérieuses chances de devenir le centre nerveux de l'évaluation des politiques publiques côté Etat. L'équipe dirigeante du Commissariat Général du Plan est plutôt enthousiasmée par cette éventualité et souhaite la concrétiser avec diligence. Etant donné que le projet suppose une nouvelle fonctionnalisation politico-administrative du CGP, le secrétaire d'Etat chargé du Plan, Lionel Stoléru, devrait être impliqué au premier chef. Pierre-Yves Cossé, qui ne souhaite pas que la conduite du projet lui échappe, demande à Patrick Viveret d'intercéder auprès de Michel Rocard afin que celui-ci affirme d'une manière ou d'une autre sa volonté de suivre l'affaire en direct. Michel Rocard accepte l'idée d'un suivi en direct et adresse habilement à la fin du mois d'août 1989 une lettre à Pierre-Yves Cossé (avec copie à Lionel Stoléru) déclarant que le projet d'institutionnalisation de l'évaluation à la suite du rapport Viveret entre dans le cadre des travaux préparatoires du Xème Plan et relève donc de la responsabilité technique du commissaire au Plan.

a. Le Commissariat Général du Plan face à l'adversité corporatiste

Si le franchissement de ce premier pas est évidemment bien accueilli par l'équipe dirigeante du CGP, il est également l'occasion pour elle de découvrir que le cabinet du Premier Ministre ne va pas forcément être un allié dans les difficiles tractations interministérielles et inter-grands corps qui s'annoncent. Michel Rocard et son directeur de cabinet, Jean-Paul Huchon sont les seuls à vouloir donner carte blanche à Pierre-Yves Cossé. Pour eux, l'instauration au sommet de l'Etat d'un dispositif d'évaluation des politiques publiques représente autant un enjeu pratique qu'un enjeu symbolique : « [Peu après la sortie du rapport Viveret] *nous avons noué des liens d'amitié avec Chelimski qui dirige le GAO américain et elle a salué la France qui entrait dans le concert des pays sérieux qui se mettaient à l'évaluation. C'est pas de l'idéalisme, ça* » (entretien avec Michel Rocard).
Les autres membres du cabinet Rocard se divisent en quatre catégories. Premièrement, ceux qui se désintéressent complètement de la question institutionnelle de l'évaluation. Deuxièmement, ce qui s'y intéressent mais ne sont pas hauts fonctionnaires et qui, à ce titre, n'ont guère d'influence sur le processus d'institutionnalisation de l'évaluation engagé (exemple, Jacques Mistral et Bernard Soulage, tous deux universitaires rocardiens

conseillers économiques de Michel Rocard). Troisièmement, ceux qui s'y intéressent un peu parce qu'en tant qu'interlocuteurs officiels de telle ou telle administration, ils transmettent au Commissariat Général du Plan les bruits administratifs concernant l'institutionnalisation de l'évaluation. Quatrièmement, ceux qui font davantage que transmettre les bruits, et les transforment en banderilles prêtes à être plantées sur le dos du CGP. Ceux-là se subdivisent en deux sous-catégories se recoupant pour partie et se renforçant mutuellement : ceux qui se comportent comme des représentants zélés de leur grand corps et ceux qui sont chargés du dossier du « renouveau du service public ». En fait, les seconds vont couvrir les démarches des premiers.

Parce qu'ils ne sont pas représentés dans le fonctionnement du système d'évaluation tel que le conçoit le Commissariat Général du Plan et parce que la plupart des décideurs centraux des politiques publiques en font partie, les grands corps de l'Etat redoutent une pratique de l'évaluation des politiques publiques qui pourrait dévoiler au grand jour d'inexcusables situations d'incompétence, de prises d'intérêt ou de luttes inter-corporatistes dommageables pour le bien public. Ce n'est pas qu'ils soient immoraux, qu'ils se considèrent comme des incompétents ou que l'idée de commettre des erreurs et des crimes devant être respectivement corrigées et punis leur semble infondée pour ce qui les concerne. C'est surtout qu'ils craignent que l'instauration d'une justice évaluative non contrôlée un tant soit peu par eux aboutisse à ouvrir une boîte de Pandore. Après tout, en cette fin des années 1980, un moraliste est à la tête du gouvernement, le populisme anti-élitaire dispose maintenant d'un parti politique[672], et le fait que l'auteur de « Toujours plus », François de Closets, ait été nommé président de la commission « Efficacité de l'Etat » du Xème Plan n'est pas fait non plus pour rassurer les grands corps d'Etat. Aussi ces derniers (c'est-à-dire leurs représentants) souhaitent-ils être intégrés au dispositif d'évaluation devant être mis en place. Mais quels arguments ou quel style d'arguments peuvent-ils utiliser ? L'usage d'un argumentaire ouvertement corporatiste présentant l'instauration de la pratique évaluative comme un *casus belli* ruinerait leur légitimité de garants de l'intérêt général, d'autant que les instaurateurs de la pratique évaluative ont bien pris soin de mettre en avant un idéal de rigueur scientifique.

Ce sont finalement les spécialistes du « renouveau du service public », en administration centrale ou dans les cabinets ministériels et notamment dans celui du Premier Ministre, qui vont fournir la clef argumentaire pouvant ouvrir une brèche dans le dispositif anti-corporatiste d'évaluation prévu par le Commissariat Général du Plan et Patrick Viveret. Pour ces spécialistes, la réforme du service public passe obligatoirement par une acculturation de l'ensemble des agents publics et, plus particulièrement, des agents des juridictions administratives ou financières à l'évaluation des politiques publiques. Sans cette acculturation, les magistrats de la Cour des Comptes, du Conseil d'Etat, etc., camperont sur leurs jurisprudences traditionnelles et amenuiseront dans leur pratique le potentiel réformateur de l'évaluation des politiques publiques. De plus, ces spécialistes pensent que le dispositif d'évaluation tel que le conçoit le Commissariat Général du Plan va aboutir à poser ce dernier en instance centrale de contrôle de l'action publique, ce qui est contraire à l'esprit déconcentrateur de la politique de renouveau du service public. Au sein du cabinet de Michel Rocard, ces deux arguments ont beaucoup de poids et ce pour deux raisons : *primo*, ils sont portés par de nombreuses personnes ; *secundo*, le Premier Ministre n'a eu de cesse de rappeler que la généralisation administrative de la pratique évaluative à partir du futur dispositif entrait dans le cadre du renouveau du service public (c'en est un des quatre chantiers officiels). De fait, en ne souhaitant pas arbitrer entre les deux visions de l'institutionnalisation de l'évaluation en présence, Michel Rocard arbitre pour celle soutenue

---

672 Il serait au demeurant intéressant d'étudier si la montée en puissance de Bruno Mégret (X-Ponts) au sein de l'appareil du Front National s'est traduite par une euphémisation du discours populiste anti-élitaire produit par ce parti politique.

par les rénovateurs du service public, puisque l'autre n'est représentée au sein de son cabinet que par Jean-Paul Huchon qui a bien d'autres choses à faire que de s'occuper de cette affaire. La seule chose que demandent Michel Rocard et son directeur de cabinet est que la structure institutionnelle du pôle gouvernemental d'évaluation proposée par Patrick Viveret soit à peu près respectée : CIME, CSE, FNDE, secrétariat assuré par le Commissariat Général du Plan.

Dès septembre 1989, les négociations s'engagent entre d'une part, Pierre-Yves Cossé, Jean-Baptiste de Foucault, et Robert Fraisse et, d'autre part, Sylvie François (administrateur civil de l'Education nationale, co-fondatrice de l'ASP, responsable du « renouveau du service public » au cabinet Rocard) et Bernard Spitz (Conseil d'Etat, dir. cab. de Stoléru et conseiller technique au cabinet Rocard). Le Premier Ministre et son directeur de cabinet sont régulièrement informés de l'avancement des négociations, de même que Patrick Viveret. Afin de détendre le climat administratif central à propos de l'évaluation, il est discrètement admis que le projet de pôle public indépendant (constitution d'un Conseil national de l'évaluation) doit être remis à plus tard voire abandonné. Or, dans le rapport Viveret, il est écrit que c'est au sein du pôle public indépendant d'évaluation que le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes pourraient jouer un rôle. La décision de ne pas mettre en place ce dernier donne un prétexte à ces deux hautes juridictions administratives pour réclamer leur intégration au pôle gouvernemental d'évaluation. Aux yeux de Pierre-Yves Cossé et Jean-Baptiste de Foucault, la digue est en train de céder. La soudaineté de ces pulsions évaluatives - totale pour ce qui est du Conseil d'Etat et presque totale en ce qui concerne la Cour des Comptes - leur indique que ce sont bien les deux grands corps administratifs présents derrière ces deux institutions qui souhaitent contrôler, voire neutraliser, le dispositif d'évaluation devant être mis en place.

Cela leur est confirmé lorsqu'ils vont rendre visite à leurs collègues des Finances. Pierre-Yves Cossé et Jean-Baptiste de Foucault rencontrent d'abord Daniel Bouton et Isabelle Bouillot, respectivement directeur et directeur adjoint du Budget (tous deux inspecteurs des Finances). Ceux-ci leur déclarent être favorables à la création d'un dispositif d'évaluation dont on leur a exposé les grandes lignes, à condition que celui-ci ne serve pas à légitimer et gonfler les demandes budgétaires des administrations dépensières, et que l'accent soit systématiquement mis sur la notion de « retour sur investissement » des politiques publiques (entretien avec Pierre-Yves Cossé). Le couple directorial du Commissariat Général du Plan s'entretient ensuite avec Patrice Vial, le directeur de la prévision. Son avis, pour mitigé qu'il soit, n'est pas d'emblée négatif. D'un côté, ses deux interlocuteurs lui présente un dispositif interministériel d'évaluation responsabilisant les membres du gouvernement, ce qui cadre à peu près avec sa conception du travail gouvernemental et l'incite plutôt à proposer les services de la DP. D'un autre côté, une participation de la DP au dispositif irait à l'encontre de sa politique de confinement de la DP à l'intérieur du ministère des Finances. De toute façon, Pierre-Yves Cossé et Jean-Baptiste de Foucault le prennent un peu de court. Il préfère attendre un peu avant de se prononcer. Nettement plus tendue est en revanche l'entrevue que Pierre-Yves Cossé et Jean-Baptiste de Foucault ont avec Pierre Gisserot, co-auteur du rapport de la hache de 1987 et chef du service de l'Inspection générale des Finances. Cette homme est le représentant du corps des inspecteurs des Finances. L'entrevue est courte et s'apparente à un dialogue de sourds : « *Il nous a dit que depuis qu'elle existe l'inspection des Finances faisait de l'évaluation. Moi, je lui ai répondu « non, vous ne savez rien et vous ne cherchez jamais à savoir quoi que ce soit sur les effets socio-économiques réels des politiques publiques, vous ne faites au plus que de l'audit de gestion ». Et il m'a rétorqué « si, si ». Bon, on a compris.*[673] » (entretien avec Jean-Baptiste de Foucault). Conclusion : la

[673] En tant qu'inspecteurs des Finances, Pierre-Yves Cossé et Jean-Baptiste de Foucault sont tenus à un certain devoir de solidarité corporative avec Pierre Gisserot.

perspective d'un dispositif d'évaluation inspiré du rapport Viveret a bien davantage échaudé les grands corps de l'Etat que les institutions administratives dont ils ont le contrôle.

b. Rupture prévisible des digues

De là à ce que tous les corps d'inspections ministérielles abondent le flot des demandes corporatistes de participation au dispositif d'évaluation, il y a un pas que Pierre-Yves Cossé ne veut pas voir franchi. Pour ce faire, à la fin du mois de septembre 1989, il demande au Conseil d'Etat de lui prêter une de ses nouvelles recrues afin d'aider le Commissariat Général du Plan à rédiger les textes réglementaires du futur dispositif d'évaluation. Cela revient certes à y faire entrer le Conseil d'Etat, mais peut aussi avoir l'avantage de garder le reste des grands corps en dehors de l'affaire. Si le Conseil d'Etat répond positivement à la demande de Pierre-Yves Cossé, il ne peut la satisfaire sur le champ. Alain Ménéménis, normalien, maître de requêtes au Conseil d'Etat, né en 1953, ne pourra être diligenté au Commissariat Général du Plan qu'au début du mois de novembre 1989.
Ainsi, pendant le mois d'octobre, le Commissariat Général du Plan est seul face aux pressions des cabinets de Rocard et Stoléru et des grands corps de l'Etat. A l'instar du Conseil d'Etat, la Cour des Comptes obtient l'assurance qu'elle aura le droit de soumettre des projets d'évaluation des politiques publiques au CIME, décision qui n'est pas dénuée de logique : après tout, contrairement au Conseil d'Etat, il existe dans le corps des magistrats de la Cour des Comptes un pôle de prosélytes de l'évaluation dont il faut soutenir l'action réformiste.
Parce qu'à l'inverse du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes, l'indépendance de l'Inspection générale des Finances (IGF) par rapport au ministre des Finances n'est juridiquement pas garantie et établie, et que ce dernier siège bien évidemment au CIME, l'accès de l'IGF au futur agenda évaluatif central lui est refusé. Cette décision vaut *a fortiori* pour tous les autres corps de contrôle ministériels. Et il est vrai que la mise à l'écart de l'IGF de l'instance de commandite évaluative a fait l'objet d'un consensus entre le Premier Ministre, son cabinet et le Commissariat Général du Plan. Cependant, le corps administratif des inspecteurs des Finances va tout de même parvenir à pénétrer dans le dispositif par une autre porte que celle du CIME, une porte stratégiquement plus importante qui est celle du Conseil scientifique de l'évaluation. Les IGF doivent cette introduction au Conseil d'Etat et surtout à la Cour des Comptes.
En effet, les deux grands corps administratifs qui contrôlent ces deux institutions ne peuvent se contenter de la seule possibilité de soumettre des projets d'évaluation à l'approbation du CIME. Ils veulent un droit de regard (information et intervention) sur toutes les évaluations lancées avec l'aval du CIME. Certes, aux dernières nouvelles, c'est le service du financement (SF) du Commissariat Général du Plan qui assurera le secrétariat du CIME (et du FNE[674]) et c'est bien souvent un de leurs membres qui en est le chef[675]. Mais outre le fait que ce chef du SF ne peut évidemment représenter qu'un seul grand corps administratif à la fois, il serait très malséant de la part de ces grands corps de demander explicitement au CGP d'annexer son service du financement en matière d'évaluation. De toute façon, le principal problème ne réside pas dans la possibilité d'un téléguidage corporatiste du SF du CGP. Le CSE est le problème principal, car qui dit « CSE » dit « sciences sociales », et qui dit « sciences sociales » dit « critique publique et administrativement irresponsable de

674 Avec le décret du 22 janvier 1990, le FNE change d'appellation pour devenir le « Fonds National de Développement de l'Evaluation » (FNDE).

675 En cette fin d'année 1989, c'est encore pour quelques mois un inspecteur de Finances, Philip Dane, qui est le chef du service du financement du Plan. Il sera remplacé par Pierre Moscovici, à l'époque conseiller référendaire à la Cour des Comptes.

l'administration publique et de ses décideurs ». Les corps du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes demandent donc à être représentés au sein du CSE.
Ils justifient leur requête par le caractère incontournable de leur expertise : ils sont les garants du respect par l'action publique d'un cadre normatif (juridique et financier) unique et cohérent. De par leurs prérogatives juridiques, tout changement dans l'action publique les concerne. Ainsi, mieux vaudrait que les évaluations des politiques publiques, porteuses de changement dans les politiques publiques, soient dès le départ effectuées avec eux qu'indépendamment d'eux ou contre eux. Parce qu'à leurs yeux, implication rime avec acculturation, les membres du cabinet Rocard chargés du renouveau du service public appuient la demande du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes qui sera donc avalisée. Afin de sauver ce qui peut être sauvé, il est également décidé que ce sera le Premier Ministre, et non ces deux grands corps administratifs, qui choisira les deux représentants des corps devant siéger au CSE.
En raison du fait que, d'une part, ne pas loger les inspecteurs des Finances à la même enseigne que les agents du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes équivaudrait à créer un *casus belli* inter-corps et que, d'autre part, l'expertise technique des inspecteurs des Finances est similaire à celle des magistrats de la Cour des Comptes, il est finalement admis qu'un représentant du corps de l'IGF siégera au CSE. Puisque le pli d'un CSE à forte teneur corporatiste est irréversiblement pris, l'équipe dirigeante du Commissariat Général du Plan prend (avec succès) l'initiative de proposer qu'un administrateur de l'INSEE soit systématiquement nommé membre du CSE, et ce afin de rendre moins pesantes dans ses travaux les rationalités juridique, administrative et comptable typiques des trois grands corps administratifs. Après consultation de Paul Dubois, Edmond Malinvaud, René Padieu et Claude Seibel, c'est ce dernier qui sera choisi[676].
La tournure corporatiste du processus de composition du CSE pose problème au Commissariat Général du Plan en général - car elle démotive ses troupes notamment - et plus particulièrement à Robert Fraisse et Pierre-Yves Cossé. Pour le premier, elle signifie de plus en plus clairement que la présidence du CSE ne lui échoira pas. La raison ne tient pas seulement à un problème de préséance administrative du fait de sa non-appartenance à un grand corps. Le fait est surtout que la présidence du CSE ne peut revenir qu'à un universitaire ou à un chercheur CNRS de haut rang, sans quoi le mot « scientifique » de CSE n'aurait plus aucun sens[677]. Or, il faut qu'il en ait un et c'est bien ce qui embarrasse Pierre-Yves Cossé : il faut non seulement que le président du CSE soit un 'vrai' scientifique mais il apparaît également de plus en plus nécessaire de bien marquer administrativement l'autonomie du CSE par rapport au Commissariat Général du Plan. En conséquence de la conquête du CSE par les grands corps de l'ENA, le CGP doit revoir à la baisse ses ambitions de pilotage du futur dispositif d'évaluation. Ainsi, toujours en octobre 1989, un des chefs de service du CGP suggère que celui-ci crée un « *agrément d'évaluateur assermenté* », mais cette proposition est rejetée par Robert Fraisse et Pierre-Yves Cossé qui pensent que le CGP n'a pas intérêt à donner l'impression d'être le centre de détention de la vérité évaluative au détriment des sciences sociales et économiques.
La décision officieuse de créer au sein du CSE des places réservées à quatre grands corps d'Etat a également pour important effet de donner au CSE le statut de commission

---

676 Nous connaissons ces détails grâce à un chargé de mission du Commissariat Général du Plan qui nous a aimablement ouvert et commenté son éphéméride de notes manuscrites prises lors des réunions de direction hebdomadaires du CGP.

677 Le jeu sur les apparences est important. Par exemple, dans le décret du 22 janvier 1990, il n'est dit nulle part que tel ou tel grand corps de l'Etat sera représenté au CSE par un de ses membres. Par ailleurs, dans le décret n°90-470 du 7 juin 1990 modifiant celui du 22 janvier, il est dit que « *Le Conseil scientifique de l'évaluation est composé de onze personnalités nommées par décret du Président de la République et choisies en raison de leurs compétences en matière d'évaluation ou dans le domaine des sciences économiques, sociales ou administratives* ».

administrative classique. En clair, le montant des indemnités versées aux membres du CSE, montant fixé par arrêté du ministre ou secrétaire d'Etat chargé du Budget (autrement dit la Direction du Budget), est calculé sur la base du temps de présence au CSE lorsque celui-ci se réunit... c'est-à-dire très chichement. Bien que l'intérêt économique ne soit pas le seul ressort de l'action individuelle, cette disposition pratique aura une influence certaine sur le niveau d'investissement personnel des membres du CSE dans le fonctionnement du dispositif d'évaluation.

c. Une dernière joute avec la DP et le décret est prêt

Voilà donc où en est le chantier de construction du dispositif d'évaluation au début du mois de novembre, c'est-à-dire lorsqu'Alain Ménéménis s'attelle à la rédaction d'un projet de décret du Premier Ministre relatif à l'évaluation des politiques publiques. L'équipe du Commissariat Général du Plan organise pour les 14 et 15 novembre 1989 une série de réunions de consultation et d'information avec les ministères (ministère des Finances compris) ainsi qu'avec les services d'inspection qui leur sont attachés. Il leur est précisé que le futur dispositif sera leur dispositif, que c'est eux qui doivent l'alimenter et que l'évaluation des politiques publiques n'est pas une pratique de contrôle déguisée. Précisément, à propos de ce dernier point, la présence des trois grands corps administratifs de l'Etat au sein du CSE suscite davantage d'inquiétude que de jalousie chez certaines inspections ministérielles. Pour le CGP, le message est limpide : pour que le dispositif fonctionne, une séparation claire entre le CSE et le secrétariat du CIME est obligatoire.
A l'occasion de ces réunions interministérielles de la mi-novembre, les représentants du ministère des Finances sont informés que le projet de décret élaboré par Alain Ménéménis sera soumis à discussion lors du premier Conseil des Ministres du mois de décembre. Il leur faut donc réagir rapidement par écrit puisque Matignon rendra son arbitrage pendant ce Conseil des Ministres. Le 17 novembre, la Direction de la Prévision envoie au cabinet de Pierre Bérégovoy une note[678] qui sera quelques jours plus tard transmise au CGP et dont le ministre des Finances usera comme vade-mecum lors du Conseil des Ministres de début décembre.

DP *versus* CGP

L'attaque de la DP contre le CGP est violente. La note commence par signaler que la DP n'apprécie guère d'avoir eu si peu de temps pour réagir et en rend explicitement responsable le Commissariat Général du Plan. Elle marque ensuite le désaccord de la DP quant au principe de publicité obligatoire des rapports d'évaluation : « *Le fait de retenir un tel principe* [...] *peut nuire à la démarche d'évaluation : d'une part, le CIME* [...] *pourra repousser certains projets afin de ne pas être gêné par la publication de conclusions prévisibles ou parce qu'ils touchent à des domaines sensibles* [...] *d'autre part, les organismes concernés par l'évaluation pourront* [...] *être tentés de fournir des informations moins riches* ».
Dans sa note la DP en vient ensuite au « *rôle du Commissariat Général du Plan* » : « *Le projet de décret prévoit que le CGP « veille à la mise en oeuvre » des décisions du CIME. Ainsi, le Commissariat Général du Plan se trouve doté d'attributions très larges puisqu'il aura, dans une large mesure, l'initiative des thèmes d'évaluation, la responsabilité de choisir l'organisme chargé de réaliser l'étude (sous réserve de l'accord du conseil scientifique), et, à l'image de la première phase de mise en oeuvre du rapport Viveret, il devrait jouer un rôle éminent dans le choix des membres du conseil scientifique. Une lecture*

[678] DP, Bureau des administrations, 156/c29, D1-171, 17/11/89, « Mise en place des structures d'évaluation prévues par le rapport Viveret ». Archives non classées de la DP.

extensive du texte du décret pourrait même conduire à donner un droit de regard au CGP sur la conduite des départements ministériels [...] *Il paraît donc nécessaire, pour éviter que le rôle dévolu au CGP dans ce dispositif ne le conduise à exercer un monopole qui entrerait en conflit avec d'autres administrations, de préciser : 1) que le rôle du Plan se limite à assurer l'intendance des missions d'évaluation* [...] *à l'exclusion de tout droit de suite après remise du rapport ; 2) que la Direction de la Prévision pourrait utilement, compte-tenu de son rôle et de son savoir-faire en matière d'évaluation, être associée au choix des thèmes d'étude, des contractants et des membres du conseil scientifique* ».

Afin d'empêcher le CGP d'effectuer une « remontée en puissance » politico-administrative, la DP est donc prête à remettre un pied sur la scène de l'expertise interministérielle et tente de rallier à sa cause les administrations dépensières. Pour rendre possible et crédible cette tentative de retour sur scène en tant qu'arbitre neutre et rationnel entre administrations dépensières et Finances, la DP affirme vouloir se désolidariser de la Direction du Budget : « *Les dossiers d'évaluation peuvent conduire à des interprétations différentes selon que l'on privilégie une lecture économique ou budgétaire. Il serait donc souhaitable de tirer les conséquences de la dualité d'approche au sein du ministère et de prévoir qu'à côté du Ministre de l'économie, des finances et du budget siège le Ministre chargé du budget (ou leurs représentants)* ». Dans la section de la note intitulée « *Les relations avec les organes de contrôle existants* », la DP continue à en appeler à une croisade contre le CGP : « *Le séminaire gouvernemental* [de la mi-novembre] *avait demandé au CGP de préciser l'articulation entre les organes de contrôle existants et le nouveau dispositif* [...]. *Le projet de décret ne fournit aucune réponse à ce sujet. Si la démarche des instances d'évaluation et celle de la plupart des corps de contrôle ne se confondent pas, il faut noter que ces derniers tendent à développer des actions qui se rapprochent de l'évaluation. A défaut d'une organisation plus formalisée des relations entre ces corps de contrôle et les structures d'évaluation des doubles emplois ou des rivalités ne manqueront pas de se produire qui n'améliorent pas la cohérence de l'action administrative* ».

La note se termine par une évocation de la question de la fonction et de la composition du CSE. La DP a parfaitement compris la stratégie d'annexion progressive du CSE que Pierre-Yves Cossé a en tête : « *La crédibilité du dispositif repose sur la confiance qu'il saura susciter. Mais cette confiance résultera essentiellement de la personnalité de ses membres. Il devra donc être davantage une autorité morale qu'un organe disposant de moyens importants. Or, le décret lui accorde des moyens qui le font sortir de ce rôle et qui semblent lui permettre de conduire lui-même les évaluations : il est assisté d'un rapporteur, il peut recruter des collaborateurs, il dispose d'un budget qui ne se limite pas à la rémunération de ses membres. Là encore se pose une question d'articulation avec le Commissariat Général du Plan* ». Feignant d'ignorer une décision déjà prise, la DP demande enfin d'être représentée très officiellement au sein du CSE : « *Tel qu'il est prévu, le CSE est constitué de personnalités* [...] *à raison de « leurs compétences dans le domaine ». Ce seul critère de choix ne permet pas d'assurer une prise en compte des préoccupations propres des administrations. Il pourrait être utile de prévoir qu'à côté de personnalités choisies à ce titre, seraient membres de droit du CSE des représentants d'entités administratives ayant une compétence dans le domaine de l'évaluation : le Président de la Cour des Comptes, le Commissaire au Plan, le directeur de la Prévision (ou leurs représentants)* ».

En quoi la position de la DP exprimée dans cette note a-t-elle affecté le contenu du décret du 22 janvier 1990 ?[679] En reprenant les différents points de la note, on notera d'abord que ses considérations sur la publicité à donner aux travaux d'évaluation ont été entendues. Le

[679] Le texte du décret est paru au Journal Officiel du 24/01/1990, pages 951-953.

décret stipule que le CIME décide de la publicité à donner aux rapports d'évaluation (en revanche « *Les avis du CSE sur la qualité des travaux exécutés seront publiés* »). Concernant le prérogatives du Commissariat Général du Plan, la DP obtient plus ou moins gain de cause. Si le CIME est déclaré seul habilité à délibérer et à prendre des mesures quant aux suites opérationnelles à donner aux évaluations effectuées, le rôle de cheville-ouvrière du Commissariat Général du Plan n'en est pour autant pas réduit puisqu'il « *prépare les décisions* [éventuellement post-évaluatives] *du CIME, veille à la publication des travaux d'évaluation, et, d'une façon plus générale, anime le développement de l'évaluation dans l'administration* ». Au sujet du rôle des organes de contrôle dans le dispositif, seule la Cour des Comptes est mentionnée comme pouvant soumettre des projets d'évaluation au CIME[680]. Les autres sont relégués, au même titre que la DP, au rang de possibles évaluateurs : « *Les opérateurs publics ou privés chargés de l'évaluation* [...] *pourront être retenus à l'intérieur d'une gamme très large : corps d'inspection, services d'études et de recherche des ministères,* [...] ». L'argument d'une dualité d'approche aux Finances - argument devant permettre à la DP de représenter au CIME le Ministre de l'Economie et des Finances, laissant à la DB la charge de représenter celui du Budget - a convaincu : le CIME comprendra le Premier Ministre et « *le Ministre de l'Economie et des Finances ou son représentant, le Ministre des réformes administratives* [...], *le Ministre de l'Intérieur* [...], *le Ministre du Budget* [...], *le Ministre du Plan* [...], *les ministres concernés par l'ordre du jour* [...]»[681]. Cette disposition constitue l'unique réponse positive nette aux requêtes de la DP. En ce qui concerne le CSE, le décret reste dans le flou ou redouble les craintes de la DP. Rien est dit sur sa composition dont il est réaffirmé qu'elle procède d'une décision souveraine du Premier Ministre. L'article 12 du décret stipule par ailleurs que « *pour l'accomplissement de sa mission, le CSE dispose des emplois et des crédits inscrits à ce titre au budget des services du Premier Ministre, Commissariat Général du Plan* » et suggère ainsi que le CSE fait administrativement partie du CGP.

En fait, Michel Rocard et Jean-Paul Huchon ont décidé de reprendre les choses en main. Suffisamment de concessions ont été faites en direction des grands corps administratifs et du ministère des Finances. Matignon fait savoir à la mi-décembre 1989 au ministère du Budget que ce n'est pas de quatre mais de huit millions de francs[682] que sera doté le CSE pour la première année de fonctionnement du dispositif. Alain Méneménis a maintenant tous les éléments en main pour rédiger, avec l'aide de quelques uns de ses collègues du Conseil d'Etat, le décret sous sa forme définitive. Il est prévu que le Conseil des Ministres du 10 janvier 1990 délibère sur le texte du décret. Un retard impromptu d'une douzaine de jours est occasionné par le fait que le Conseil d'Etat a encore quelques questions à poser : « Quelle est la définition de l'évaluation des politiques publique ? », « Comment définit-on une politique publique ? », « Le CNIL et le CSA ont-il le droit de saisir le CIME ? », etc. C'est donc le Conseil des Ministres du 24 janvier qui adopte le décret signé le 22 par Michel Rocard, Pierre Bérégovoy, Michel Durafour (réformes administratives), Pierre Joxe (Intérieur), Michel Charasse (Budget), Lionel Stoléru.

---

680 ... le Conseil d'Etat et le Médiateur de la République également et au même titre. Le Conseil Economique et Social a quant à lui un droit de tirage sur un cinquième de la dotation annuelle du FNDE « *sous la seule réserve de l'avis favorable du CSE* ».

681 On notera au passage la conception classique de l'interministérialité qui s'exprime dans cette liste. Celle collégiale de Patrick Viveret, visant à faire du CIME un sous-Conseil des Ministres spécialisé sur la pratique de l'évaluation, n'est plus de mise.

682 Nous ne sommes pas pleinement assuré de ces chiffres en raison du fait que le budget du CSE était géré avec celui du FNDE qui lui, c'est certain, s'élevait à 7,8 millions de francs en 1990.

5. La mise en oeuvre du décret du 22 janvier 1990

Durant les premiers jours du mois de janvier, le groupe *ad hoc* du CGP chargé de l'évaluation met à profit le règlement quasi-définitif de l'affaire du décret pour « faire le point ». Un bilan ayant trait au déroulement du processus socio-institutionnel de rédaction du décret est ainsi effectué. Le groupe *ad hoc* pense que si le CGP est parvenu à s'imposer comme le centre nerveux de la pratique évaluative nationale, les résistances qu'il a rencontrées ne sont pas de bon augure quant à la durabilité et la banalisation de cette position si durement conquise. Il est donc nécessaire de réfléchir à une consolidation de cette nouvelle position fonctionnelle du CGP dans l'espace administratif central.

a. Une pérennisation en demi-teinte du dispositif

Il est ainsi décidé d'allouer davantage de moyens et d'ambition à l'action pédagogique que veut animer le CGP sur le thème de l'évaluation en organisant dans les locaux de l'ENA une série de grands séminaires prenant quelque peu modèle sur le colloque de 1983. Patrick Viveret et Bernard Perret traitent depuis la fin novembre 1989 de ce dossier. Bernard Perret, X-ENSAE d'une quarantaine d'années, catholique de gauche membre du Club Echange et Projets de Jacques Delors, chef du service économique et social du quotidien La Croix de 1985 à 1987, a été à partir de cette date chef du bureau « emploi et salaire » à la Direction de la Prévision. Il doit sa venue au CGP en novembre 1989 à Patrick Viveret : « *A la Direction de la Prévision, je faisais sans le savoir l'évaluation de l'impact de la politique de l'emploi. J'ai toujours eu une attitude fondamentalement critique sur ce qui se faisait à la DP. Il faut dire que je suis un peu dans les mêmes réseaux de réflexion que Viveret. C'est ce dernier qui m'a donné la « révélation » de l'évaluation lorsque je l'ai rencontré dans un colloque sur le lien entre emploi et politiques sociales en 1989*[683]*. Pour moi, l'évaluation c'est le thème fédérateur de ceux qui se préoccupent de la crise politique des années 1980 et qui cherchent à réformer les pratiques institutionnelles pour la résoudre.*» (entretien avec Bernard Perret). Lorsqu'en octobre 1989 Robert Fraisse obtient finalement la création au CGP d'une cellule « mission sur la modernisation du service public », Patrick Viveret qui en fait automatiquement partie recommande le recrutement de Bernard Perret qui accepte sur-le-champ. Lui est donné un bureau attenant à celui de Robert Fraisse. Celui-ci devient dès lors son « *précepteur* » (entretien avec Robert Fraisse) en matière d'évaluation et pense déjà le placer au poste de rapporteur général du CSE.
Un autre axe de consolidation de la fonctionnalisation évaluative du CGP consiste à « battre le fer quand il est chaud ». Le 8 janvier 1990, avant même la sortie du décret, Pierre-Yves Cossé et Jean-Baptiste de Foucault convoquent une réunion avec tous les chefs de service du Plan. L'objet de cette réunion est double. Il s'agit d'une part d'engager le personnel du Commissariat Général du Plan à aller « écumer » les départements ministériels à la recherche de projets d'évaluation intéressant ces derniers. Il est question d'autre part d'élaborer une grille de critères permettant d'effectuer une sélection entre les projets d'évaluation des administrations, supposés être trop nombreux pour être tous réalisés de front. Pierre-Yves Cossé impose ainsi ses cinq piliers du « bon projet » d'évaluation : 1) les évaluations qui seront menées dans le cadre du dispositif devront valoriser le rôle politico-administratif du CGP et comporteront donc un caractère interministériel ; 2) parce que l'évaluation doit être un créneau d'expertise publique distinct des autres et monopolisable par le CGP, les évaluations présenteront nécessairement un intérêt technique ; 3) il faut que l'évaluation soit considérée comme utile à l'évidence ; ainsi sont prioritaires les évaluations qui prennent pour objet des politiques publiques 'mûres' pour être modifiées rationnellement

[683] Bernard Perret est la seule personne en poste à la Direction de la Prévision que Patrick Viveret ait consulté dans le cadre de la mission que lui avait confiée Michel Rocard.

(fenêtre de changement ouverte) ; 4) afin d'amadouer la Direction du Budget et également de maintenir la Direction de la Prévision à l'écart, il convient de s'assurer que les évaluations aboutiront à des propositions d'économie budgétaire substantielles ; 5) l'objet et les résultats des évaluations devront intéresser un public assez large.
Pierre-Yves Cossé précise par ailleurs à ses collaborateurs que la question de la taille budgétaire des politiques publiques évaluables lui semble secondaire : « *Le problème était en fait de trouver des actions publiques évaluables c'est-à-dire ni trop grosses (la politique de santé) ni trop petites (l'aide à la Danse)* » (entretien avec Pierre-Yves Cossé). Cette réunion au sommet du 8 janvier 1990 est également l'occasion pour l'élite du CGP de découvrir le nouveau chef du service du financement, Pierre Moscovici. Certains remarquent qu'il est le seul individu présent à être épargné par les remarques cinglantes typiques du style de direction extrêmement cassant de Pierre-Yves Cossé (« *Le commissaire se méfiait énormément de lui* » (entretien avec X). Diplômé de l'IEP de Paris, titulaire d'un DEA de microéconomie et d'un DEA de philosophie, ancien élève de l'ENA (Cour de Comptes), Pierre Moscovici arrive au Commissariat Général du Plan en provenance du cabinet de Lionel Jospin, ministre de l'Education Nationale. Bien qu'il soit encore sans mandat politique électif, il est en passe d'entrer au bureau exécutif au Parti socialiste, ce qui l'a incité à chercher un poste moins prenant que celui de membre du cabinet d'un grand ministère[684].
Dès son arrivée au Commissariat Général du Plan, Pierre Moscovici va personnifier le troisième axe de pérennisation politico-administrative du dispositif d'évaluation, axe qui aboutira au décret n°90-470 du 7 juin 1990 modifiant celui du 22 janvier et stipulant que les membres du CSE ne sont plus nommés par le Premier Ministre, mais par le Président de la République lui-même.
D'un côté, la griffe présidentielle apposée au dispositif a conféré à ce dernier une légitimité qui l'a aidé à survivre au changement de Premier Ministre de mai 1991. Cependant, comme on le verra un peu plus avant dans le texte, le « mitterrandien » Pierre Moscovici, en tant que chef du service du CGP faisant office de secrétariat du CIME et des relations entre celui-ci et le CSE, a oeuvré contre le fonctionnement dynamique du dispositif d'évaluation.

b. La formation du Conseil scientifique de l'évaluation

Robert Fraisse ne pouvant présider le CSE, Pierre-Yves Cossé lui demande de partir à la recherche d'un président au sein de l'élite des sciences sociales. Hormis ce critère élitiste, quel profil Robert Fraisse a-t-il à l'esprit pour mener sa recherche ? Il lui faut quelqu'un plutôt marqué à gauche, à même de comprendre les enjeux politiques, institutionnels et sociaux auxquels sa fonction le confrontera nécessairement, et non-spécialiste de l'évaluation ou de l'analyse des politiques publiques. Il faut en effet réduire au maximum un *clash* culturel et méthodologique avec les représentants des grands corps au sein du CSE[685].
De ce point de vue, le professeur Jean-Louis Quermonne que Robert Fraisse connaît bien et depuis longtemps a, selon lui, le profil idéal. Grande figure tutélaire de la science politique et de l'Université française en général, c'est aussi un spécialiste reconnu du système politico-administratif français et de sa haute administration sur laquelle il porte un avis 'mesuré' mais critique. L'évaluation des politiques publiques est un thème qui l'intéresse comme en témoigne sa participation au colloque Nioche-Poinsard de 1983. Mais il n'a pas

---

684 On nous a rapporté que ce serait Dominique Strauss-Kahn, ami mitterrandien de Pierre Moscovici et alors président de la commission des Finances de l'Assemblée Nationale, qui aurait placé son ami aux commandes du service du financement du Plan, poste qu'il avait lui-même occupé entre 1982 et 1984.

685 Ce dernier critère prévaudra pour la nomination des membres 'scientifiques' du CSE, à l'exception d'Eric Monnier dont la nomination sera soutenue avec la dernière insistance par Patrick Viveret qui mettra notamment en avant le caractère anti-scientiste et concertatoire de sa méthodologie d'évaluation pluraliste.

qu'une connaissance académique du système politico-administratif français. Entre autres choses, Jean-Louis Quermonne a été en 1957 le principal artisan du développement d'un des meilleurs IEP de province (celui de Grenoble). Il a été également chargé de mission entre 1974 et 1975 auprès de Jean-Pierre Soisson, alors secrétaire d'Etat chargé des universités. Jean-Louis Quermonne deviendra ensuite directeur des universités (1975-1976) au ministère de l'Education nationale, poste duquel il démissionne parce qu'il est en désaccord profond avec la politique de mise au pas des universités que le nouveau ministre, Alice Saunier-Séïté, souhaite mettre en oeuvre. Sur le plan des convictions politiques, il est inséré dans les multiples réseaux réformistes formés dans les années 1960. Pour résumer, c'est un mendésiste anti-jacobin. Tout cela ajouté à son âge (62 ans) lui conférerait, pense Robert Fraisse, la respectabilité et l'autorité nécessaire pour que le CSE porte dignement son nom et ne soit pas seulement le centre de surveillance de la pratique évaluative à l'usage des grands corps administratifs.

Nous sommes au mois de février 1990. Après quelques semaines de réflexion, Jean-Louis Quermonne refuse l'offre qui lui est faite. Ses positions au sujet de l'évaluation demeurent inchangées depuis 1983 : c'est au pôle législatif que l'on doit s'efforcer d'attacher la fonction évaluative nationale. Bernard Soulage, professeur d'économie à l'Université de Grenoble II et membre du cabinet Rocard, lui a raconté par le menu la conception opérationnelle du futur dispositif d'évaluation, ce qui le navre. En outre, ses centres d'intérêt se sont déplacés : c'est maintenant la construction politico-institutionnelle de l'Europe qui attire son attention d'universitaire. Enfin, après plus de dix années passées à l'IEP de Paris, il vient de décider de terminer sa carrière universitaire là où il avait commencé à s'épanouir professionnellement, c'est-à-dire à l'IEP de Grenoble. Occuper une nouvelle fonction parisienne ne le tente guère. Lorsque Robert Fraisse l'informe des conditions d'indemnisation auxquelles il aurait droit en tant que président du CSE, Jean-Louis Quermonne se fait à lui-même deux types de réflexions : *primo*, il n'a vraiment aucun intérêt à accepter cette charge ; *secundo*, sans lui ou avec lui, il y a de toute manière peu de chance pour le dispositif d'évaluation devant être créé de remplir durablement une fonction de modernisation de l'action publique et des cadres pratiques de l'action publique (sur la base d'un entretien avec Jean-Louis Quermonne).

C'est en dressant ce diagnostic que Jean-Louis Quermonne suggère à Robert Fraisse de proposer la présidence du CSE à Jean Leca. Jean-Louis Quermonne et Jean Leca sont des amis de longue date. Ils se sont connus au début des années 1950 à la faculté de droit d'Alger d'où Jean Leca est originaire. Depuis, la carrière universitaire de Jean Leca a croisé celle de Jean-Louis Quermonne à plusieurs reprises. En 1989, Jean Leca, théoricien érudit du politique, a atteint un âge où l'on fait ce que l'on appelle le « bilan ». Dans son cas, il s'agirait de « *faire un bel acte de citoyenneté active* » (entretien avec Jean Leca) et de confronter ses réflexions théoriques au réel ou à une partie du réel sur laquelle elles portent « *Je me suis dit que le CSE était intéressant si on l'abordait par son côté poste d'observation de premier choix sur ce qui se faisait dans l'administration* » (entretien avec Jean Leca). Robert Fraisse, qui fait confiance à Jean-Louis Quermonne, sollicite donc Jean Leca qui accepte la présidence du CSE.

Le nomination d'abord officieuse de Jean Leca à la tête du CSE intervient courant avril 1990, à peu près en même temps que celles des représentants des grands corps : Yves Gallmot pour le Conseil d'Etat, Gilles Guitton pour l'IGF, Christian Join-Lambert pour la Cour des Comptes, et Claude Seibel pour les administrateurs de l'INSEE. Le Commissariat Général du Plan demande alors à Jean Leca de choisir le rapporteur général du CSE. Il propose à Robert Fraisse le poste, qui refuse mais lui suggère une liste de trois noms : Bernard Perret, Robert Poinsard et Sylvie Trosa, avec un avis très favorable pour le premier. Dans ces trois personnes, seul Bernard Perret appartient à un grand corps de l'X et il a suivi la création du dispositif de bout en bout. Robert Poinsard est, lui, trop marqué 'RCB', et il

est de toute façon considéré au Commissariat Général du Plan comme un « *technicien un peu borné et aigri* » (entretien avec X). Quant à Sylvie Trosa, au CGP, on ne sait pas trop qu'en penser. Patrick Viveret l'a connue à la fin des années 1970 parce qu'elle avait écrit un mémoire de troisième cycle sur la revue « Faire » et ses liens avec la courant « Rocard », mais elle n'est pas rocardienne. Socialiste inclassable, disposant d'une capacité de travail et d'un entregent peu communs, on la retrouve en 1984 dans le cabinet du jacobin Paul Quilès, ministre de l'Equipement. Elle y rencontre Serge Vallemont qui, après être devenu directeur du personnel de ce même ministère, la recrute comme proche conseiller. Elle est plus spécialement chargée de la formation continue destinée aux cadres A de cette administration. Sylvie Trosa pouvant être un représentant des intérêts du ministère de l'Equipement, le Commissariat Général du Plan formule un avis plutôt mitigé à l'égard de sa candidature au poste de rapporteur général du CSE. Après réflexions et consultations (notamment de Jean-Pierre Nioche), Jean Leca se range finalement à l'avis du Commissariat Général du Plan et retient donc la candidature de Bernard Perret. Il est proposé à Sylvie Trosa de prendre le poste de rapporteur général adjoint du CSE, ce qu'elle accepte.

Le reste des membres du CSE est choisi au cours du mois de mai. Des listes de noms circulent entre le Commissariat Général du Plan, le cabinet du Premier Ministre et l'Elysée (pour visa). Bernard Soulage, conseiller économique de Michel Rocard, est le premier et seul rocardien nommé. Michel Berry, X-Mines, fondateur et premier directeur du Centre de recherche en gestion de l'Ecole Polytechnique où ont pu s'épanouir des individus tels Jean de Kervasdoué et Gérard de Pouvourville (concepteur du PMSI), est également nommé sans guère de discussions. De par sa contribution à la recherche en gestion, il représente un « grand corporatisme » d'Etat non-sclérosé et pourra donc, comme Claude Seibel, contenir le conservatisme présumé des trois représentants des grands corps administratifs au sein du CSE. Deux professeurs d'économie confirmés, l'un spécialiste de l'emploi (Jacques Freyssinet), l'autre de l'industrie (Frédéric Jenny), deviennent aussi membres du CSE. Leur nomination vise à renforcer la légitimité économiste du CSE dans l'éventualité d'un dénigrement de la part de la Direction de la Prévision à l'adresse des évaluations supervisées par le CSE.

Un syndicaliste de la CFDT, Bernard Laponche, trouve sa place au CSE. En avril 1990, par l'intermédiaire de ses représentants au Conseil économique et social, cette centrale syndicale avait revendiqué un droit de tirage sur le budget du FNDE et avait menacé Pierre-Yves Cossé d'effectuer des contre-évaluations systématiques si sa demande n'était pas satisfaite. Bien que cette requête ait posé un épineux problème constitutionnel, Pierre-Yves Cossé avait considéré que le dispositif avait déjà suffisamment de détracteurs en puissance et avait donc proposé que la CFDT soit représentée au sein du CSE ; l'incident était clos[686].

Eric Monnier est probablement le dernier nommé du CSE. Il a contre lui d'être un spécialiste de l'évaluation des politiques publiques, d'être l'ardent porteur d'un certain type de démarches évaluatives, d'être employé par le ministère de l'Equipement (directeur du laboratoire CEOPS), et de n'avoir guère de légitimité administrative ni de reconnaissance universitaire. Robert Fraisse préférerait que Francis Pavé, chargé de recherche au CNRS en poste au CSO, et qu'il avait coopté à la commission du Plan « Efficacité de l'Etat » en tant que rapporteur, soit nommé à la place d'Eric Monnier. Mais c'est compter sans Patrick Viveret, qui dispose d'un accès direct à Michel Rocard. C'est donc Eric Monnier qui est nommé en dernier membre du CSE (c'en est d'ailleurs le cadet).

---

[686] Bernard Laponche démissionne du CSE à la fin de l'année 1991. Il sera remplacé par Yves Lichtenberger, directeur du Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ).

c. L' inauguration du CSE par le Président de la République

Le décret portant nomination des membres du CSE est signé par François Mitterrand le 7 juin 1990. Le 13 juillet, un vendredi, le Président de la République vient, en compagnie de son Premier Ministre, installer officiellement le CSE dans ses locaux de la rue Casimir-Perrier en face de ceux du Commissariat Général du Plan, rue de Martignac. Sans surprise, Michel Rocard, relégué au second plan alors que la paternité politique du dispositif lui revient, n'est pas aux anges. A de multiples égards, l'allocution de François Mitterrand[687] n'est pas pour le rasséréner.

François Mitterrand commence en effet son discours en affirmant que « *la création du Conseil scientifique de l'évaluation* [...] *représente un double progrès : d'abord une avancée de la démocratie, ensuite une chance de plus grand rendement de l'Etat* » (p. 1). Plus loin, il jette une grande ambiguïté sur le rôle du CSE. Celui-ci, d'après le Président de la République, pourra non seulement porter un avis sur la scientificité des actions évaluatives engagées mais également procéder à des évaluations lui-même : « *Il faudra délibérer des suites à donner à vos avis, à vos conclusions. Les études évaluatives que vous mènerez doivent permettre de mieux décider* » (p. 4). François Mitterrand laisse donc entrevoir l'évaluation des politiques publiques comme un attribut de sa fonction présidentielle, et le CSE comme un organe d'évaluation à son service lui permettant d'incarner le nécessaire contrôle démocratique de l'action de l'Etat et, partant, de l'action du Premier Ministre : « *On me faisait observer que, par exemple, dans une discussion budgétaire, on débat sous l'autorité du Premier Ministre, de savoir dans quelles mesures on accroît les crédits de telle ou telle administration, pourquoi faire et dans quelle proportion par rapport à la croissance nationale. Mais on s'interroge peu et quelquefois pas du tout, sur les relations entre ces administrations. Les unes ont vu leur rôle grandir, les autres pratiquement disparaître. Cela n'apparaît jamais dans les propositions budgétaires du Ministre* ».

Le discours du Président de la République n'est pas comminatoire au sens où il laisse planer la menace d'une ingérence de l'Elysée dans la pratique du Premier Ministre la plus incontestablement souveraine de toutes : l'arbitrage budgétaire. Il est comminatoire parce qu'il laisse entendre à ceux qui ont cru à la pertinence de la tactique de la pérennisation du dispositif de l'évaluation par l'onction présidentielle qu'ils se sont trompés. Non seulement François Mitterrand ne se présente pas comme le passeur du dispositif d'évaluation d'un gouvernement à l'autre mais il pousse également, à son profit symbolique, à un dédoublement de la tutelle du dispositif, dédoublement qui rendra plus difficile l'appropriation de la fonction évaluative publique nationale par les prochains Premiers Ministres.

Son avenir hypothéqué, le dispositif d'évaluation n'a d'autre solution que de faire rapidement la preuve de la dynamique du changement positif de l'action publique qu'il est censé enclencher. Il n'y parviendra pas. Au moment où nous écrivons ces lignes, cela fait quatre ans que le CIME ne s'est pas réuni et donc qu'aucune commande d'évaluation légitime (selon la procédure interministérielle édictée par le décret du 22/01/1990) n'a été passée. En raison d'un certain phénomène d'inertie, quelques institutions administratives ou politiques ont malgré tout continué à saisir le CSE afin qu'il donne un avis sur des évaluations qu'elles avaient conduites ou entendaient conduire sous leur seule autorité (c'est-à-dire sortant du strict cadre de la procédure interministérielle). Ce flux d'alimentation du CSE, que l'on peut considérer aujourd'hui comme presque tari, n'a jamais été très ample et, en tout cas, pas suffisant pour amener en juin 1996 le Président de la République Jacques Chirac à renouveler la moitié des membres du CSE (dont son président). A l'heure actuelle,

[687] Présidence de la République, service de presse, « Allocution prononcée par François Mitterrand Président de la République lors de l'installation du Conseil scientifique de l'évaluation des politiques publiques », Paris le 13 juillet 1990.

les initiatives, individuelles pour la plupart, appelant à une relance du dispositif moyennant ou non sa modification organisationnelle, se sont toutes soldées par des échecs.

6. Quelques raisons circonstancielles d'une déshérence

Il n'est pas question ici d'entrer dans une description et une analyse détaillées du fonctionnement du dispositif d'évaluation inauguré en 1990 afin d'en expliquer le grippage progressif mais plutôt rapide. Nous nous contenterons d'identifier les quelques éléments factuels pré-explicatifs de ce grippage qui nous semblent les plus saillants.

D'abord un certain malthusianisme semble avoir animé ceux qui ont participé positivement à la conception du dispositif interministériel d'évaluation. Cela s'est révélé notamment à l'occasion de la première réunion du Comité interministériel d'évaluation le 26 juillet 1990. Lionel Jospin, ministre de l'Education nationale, et Hubert Curien, son ministre délégué à la Recherche et la Technologie, y exposent les actions publiques relevant de leurs autorités respectives qu'ils souhaiteraient faire évaluer dans le cadre de la procédure mise en place : ils proposent à eux deux pas moins de quarante-cinq objets d'évaluation possibles. Le Commissariat Général du Plan est-il budgétairement, humainement et méthodologiquement prêt à faire face à cette demande qui, par ailleurs, le légitime au-delà de tout espérance dans sa « prise de fonction évaluative pan-ministérielle » ? Evidemment non. Mais le problème va plus loin que la simple inadaptation du dispositif au moment de sa mise en branle puisque, après celle-ci, rien n'a été fait pour modifier le dispositif à la mesure de la demande d'évaluation qui l'a finalement submergé. Pierre-Yves Cossé est resté sur son credo : « *Je voulais que l'on fasse faire 3 ou 4 grosses évaluations réussies et alors la machine se mettrait en route. Par évaluation réussie j'entends qu'il doit y avoir simultanéité entre la publication du rapport d'évaluation et les mesures prises en fonction du rapport. Jean-Baptiste de Foucault n'était pas vraiment d'accord, il pensait que l'évaluation devait autant donner dans le volet cognitif, mémoire, que dans le volet décisif* ».

Pendant que le duo directorial du CGP conversait sur l'alternative théorique « fonction décisionnelle - fonction mémorielle de l'évaluation des politiques publiques » en oubliant que 3 ou 4 rapports d'évaluation des politiques publiques par an ne formeront au plus que quelques gouttes d'eau à faible pouvoir colorant dans une mer mémorielle ou décisionnelle de l'action publique, l'occasion pour le dispositif de capter l'énergie de la demande évaluative n'a pas été saisie. Plus précisément, par exemple, il n'a pas été porté remède au problème pratique pourtant simple des indemnités dérisoires versées aux membres du CSE, qui ne les incitaient guère à consacrer plus de deux jours par mois environ à leur fonction de conseillers en évaluation. Au demeurant, bien que Pierre-Yves Cossé se plaignait, à juste titre d'après nos renseignements, de l'apathie de la majeure partie de son personnel par rapport à l'évaluation des politiques publiques, il n'a pas pour autant défini et mis en oeuvre une politique de recrutement de chargés de mission évaluative issus de l'Université, de la recherche en sciences sociales, des services d'études ou opérationnels des ministères, etc., étoffant la capacité évaluative de son organisme. Si la stratégie de Pierre-Yves Cossé était, comme il nous l'a affirmé, « *de faire en sorte que le Plan prenne de plus en plus de poids dans ce dispositif en jouant avec un peu d'astuce là-dessus* », force est de constater qu'elle est restée velléitaire.

On peut avancer plusieurs hypothèses pour expliquer la logique malthusienne et peu pragmatique qui a dès le début présidé au fonctionnement du dispositif.

La première pourrait être que le Premier Ministre, Michel Rocard, n'était pas favorable au principe d'une mue trop brutale du Commissariat Général du Plan en un « Commissariat Général du Plan et de l'évaluation des politiques publiques », ne serait-ce que parce que cela aurait pu nuire à la relance de la planification qu'il entendait soutenir. Pour plausible que

soit cette explication il n'en demeure pas moins que Pierre-Yves Cossé disposait d'une marge de manoeuvre non négligeable pour contourner, voire assouplir le veto du Premier Ministre en la matière.

En effet, dans la circulaire dite « Rocard » du 23 février 1989 concernant le « Renouveau du Service Public », quatre grands axes de réforme du service public sont tracés : l'introduction du management des ressources humaines dans les administrations, le développement déconcentré des responsabilités administratives, la pratique de l'évaluation des politiques publiques, l'établissement de rapports plus compréhensifs entre l'administration et ses usagers. A propos de l'évaluation des politiques publiques, il est écrit dans la circulaire qu' « *il faut mobiliser tout le potentiel disponible et susciter l'éclosion d'instances nouvelles* [d'évaluation, et qu'] *on ne peut espérer perfectionner les outils de l'évaluation et l'ancrer dans la pratique administrative que s'il y a foisonnement de travaux dans ce domaine* » (p.13).[688]. Il est cependant vraisemblable qu'il y ait eu à la DGAFP[689] du Ministère de la Fonction Publique et des Réformes Administratives (autrement dit de l'autre côté du fossé séparant le dispositif d'évaluation et celui du Renouveau du Service Public, un fossé creusé à l'occasion de la conception du dispositif) des résistances quant à une perspective du comblement de ce fossé après la mise en marche du dispositif[690].

Quoi qu'il en soit, le plus important est de noter que le gestionnaire administratif officiel du dispositif, Pierre Moscovici, a à dessein refermé le dispositif sur lui-même et son malthusianisme. En effet, parce qu'il était un mitterrandien convaincu et membre du bureau exécutif du PS, Pierre Moscovici suivait à l'époque la stratégie suivante : contenir globalement la production du dispositif afin qu'il ne devienne pas un monument institutionnel à la gloire du courant rocardien au sein du PS[691] ; empêcher le lancement d'évaluations (et ralentir les processus d'évaluation) pouvant renforcer l'avantage hiérarchique du Premier Ministre sur des ministres socialistes non-rocardiens[692].

C'est à cette ligne stratégique que Jean Leca va achopper[693]. Dès le mois de juillet 1990, Jean Leca prend rendez-vous avec Pierre Moscovici pour lui offrir de l'aider à résorber les piles de propositions d'évaluation émanant des administrations - piles qui prennent de la

---

[688] A ce propos, on lira avec intérêt : Ministère de la Fonction Publique, Commissariat Général du Plan, *L'Etat dans tous ses projets, un bilan des projets de service dans l'administration*, La documentation Française, Paris, novembre 1994. Les projets de services qui se sont multipliés au début des années 1990 dans l'administration (plusieurs centaines, dans le cadre du renouveau du service public) devaient déboucher sur la transformation des services engagés dans la démarche en « *centres de responsabilité dotés d'une autonomie de gestion élargie* ». Le rapport note que la faible diffusion d'une culture pratique de l'évaluation à travers le mouvement des projets de service est un des points sombres de la démarche et ce dans tous les ministères.

[689] Direction générale de l'administration et de la fonction publique

[690] C'est clairement ce que nous a laissé entendre, lors d'un entretien, Isabelle Orgogozo, agent contractuel, chef du service des études et de la recherche de DGAFP, et membre de l'ASP : « *L'évaluation des politiques publiques c'est un truc de centralisateurs qui n'ont jamais mis les pieds dans un service opérationnel de l'administration déconcentrée de l'Etat. De toute façon, il ne fallait pas institutionnaliser de procédure nationale d'évaluation. Lorsque Hervé de Charette* [Ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la fonction publique et du Plan, 1986-1988] *a fait ça avec les cercles de qualité dans l'administration il y eu d'un seul coup une chute énorme du nombre des cercles ouverts et c'est maintenant complètement passé de mode* ».

[691] En 1990, après deux années passées à Matignon, Michel Rocard jouissait toujours d'une popularité forte et stable, ce qui en faisait sans conteste (rationnellement) le présidentiable du PS, chose que François Mitterrand (et les mitterrandiens) ne pouvait supporter. A notre connaissance, le changement de Premier Ministre de 1991 est le seul de la Cinquième République qui n'a pas été justifié par la volonté d'un changement de politique gouvernementale exprimée par le Président de la République.

[692] En appui de notre propos, citons la litote d'un haut fonctionnaire interrogé par nous : « *Mosco n'est pas comme moi. Je suis un traditionaliste du fonctionnariat alors que lui, il fait usage de ses deux appartenances* [PS et haute fonction publique] *en synergie pour son profit personnel* ».

[693] Ce jugement de fait sur l'action du président du CSE doit être considérée comme étant à la mesure de la quasi-inextricable configuration politico-administrative dans laquelle il devait manoeuvrer.

hauteur - et pour accompagner scientifiquement la transformation des propositions d'évaluation en projets sérieux d'évaluation. Par écrit, Pierre Moscovici « *remet vertement* [Jean Leca] *à* [sa] *place* » prévue dans la procédure d'évaluation du décret du 22 janvier 1990 (entretien avec Jean Leca). Jean Leca prend cela pour un affront - c'en est effectivement un -, demande une réunion d'arbitrage entre Pierre Moscovici et lui-même, l'obtient, mais le tiers présent n'est ni Pierre-Yves Cossé ni Jean-Baptiste de Foucault. C'est Robert Fraisse qui ne peut légitimement faire office d'arbitre mais, au mieux de gardien de la paix. Lorsqu'au cours de cette entrevue Pierre Moscovici déclare à Jean Leca que sa prise de position rigoriste par rapport à la procédure officielle d'évaluation découle des ordres que lui a donnés le commissaire au Plan, le président du CSE est bien obligé de le croire. Si Pierre-Yves Cossé ou son adjoint n'a pas jugé utile d'arbitrer entre lui et Pierre Moscovici, c'est probablement que ce dernier dit vrai.

En fait, Jean Leca aurait pu recueillir l'assentiment de Pierre-Yves Cossé quant à l'aménagement d'un espace d'intervention scientifique du CSE en amont de la procédure d'évaluation. Il est écrit dans le décret du 22 janvier 1990 que « *progressivement, tous ceux qui souhaiteront s'assurer de la qualité des évaluations qu'ils entendent mener à bien pourront solliciter l'avis du Conseil scientifique* ». Ainsi rien n'empêchait juridiquement le CSE d'aller démarcher les administrations ministérielles pour les aider à formuler leurs projets d'évaluation avant de les communiquer au secrétariat du CIME, c'est-à-dire à Pierre Moscovici.

Le problème est que Jean Leca n'a pas voulu exercer son droit d'intervention scientifique <u>discrètement et avant</u> Pierre Moscovici, mais dans un premier temps <u>ouvertement et avec</u> Pierre Moscovici, puis dans un second temps, compte tenu de la réaction de ce dernier, <u>ouvertement et contre</u> Pierre Moscovici. Or, celui-ci possédait plus d'atouts que Jean Leca, ne serait-ce que parce qu'il était un mitterrandien zélé et que François Mitterrand pouvait révoquer le président du CSE à sa guise. La position de Jean Leca <u>ouvertement contre</u> Pierre Moscovici était irréversible dans la mesure où un éventuel repli sur l'exercice de son droit d'intervention scientifique <u>avant</u> Pierre Moscovici ne pouvait plus être discret et serait ainsi passé pour une manoeuvre de court-circuit du chef du service du financement et donc un *casus belli* à l'issue évidente.

Pierre-Yves Cossé a certes tenté de « *faire entendre raison* » (entretien) à Pierre Moscovici mais, celui-ci ne fléchissant pas, il n'a pas voulu aller jusqu'à le désavouer publiquement. A cela, trois raisons peuvent être avancées. *Primo*, Pierre Moscovici garantissait un fonctionnement poussif mais réel du dispositif tandis qu'un esclandre trop vif entre le commissaire et le secrétaire attitré du CIME aurait bloqué un dispositif devant faire rapidement ses preuves. *Secundo*, Pierre-Yves Cossé envisageait l'après-Rocard avec inquiétude[694]. *Tertio*, Pierre Moscovici a eu la chance de tomber sur un cas d'espèce grâce auquel il a pu légitimer sa position. Expliquons-nous. L'une des propositions d'évaluation émises par le ministre Hubert Curien portait, sans que ce dernier le sût, sur une action publique par laquelle aurait transité une partie des financements occultes du Parti socialiste. Pierre Moscovici pouvait se prévaloir d'avoir pu arrêter à temps un processus évaluatif potentiellement dangereux pour le pouvoir en place. Ainsi, Pierre Moscovici a pu facilement obtenir l'assurance que les propositions d'évaluation saisissables par le CIME subissent, par ses soins exclusifs, un tri politique scrupuleux avant de faire l'objet d'un examen scientifique de la part du CSE. Ceci explique le *tempo andante* rythmant le fonctionnement du dispositif.

---

694 A raison puisqu'une des premières décisions d'Edith Cresson à son arrivée à Matignon sera de demander sans ménagement le départ de Pierre-Yves Cossé. Le Commissariat Général du Plan est resté plus de six mois sans commissaire et sans qu'aucun ordre ni impulsion n'émane du Premier Ministre à son endroit. Finalement, en février 1992, Jean-Baptiste de Foucault qui assumait par intérim le rôle de commissaire est devenu, par défaut, titulaire officiel du poste (*dixit* Jean-Baptiste de Foucault).

Sous le gouvernement de Michel Rocard, le CIME s'est réuni deux fois (le 26/07/1990 et le 21/03/1991) lançant deux fournées de cinq évaluations chacune. Avec la démission de Michel Rocard et son remplacement par Edith Cresson (15 mai 1991), le pas cadencé de légionnaire imposé par Pierre Moscovici s'est fait d'une lenteur infinie. Il a fallu attendre que Pierre Moscovici soit accaparé par la grande recomposition des alliances lancée par Michel Rocard - le fameux « big bang » - au sein du PS juste avant les élections législatives de mars 1993 pour que le CIME soit réuni une troisième fois (le 17 mars 1993) sous la présidence non pas de Pierre Bérégovoy mais de son secrétaire d'Etat au Plan, lançant quatre évaluations supplémentaires. Celles-ci seront les dernières entrant dans le strict cadre du dispositif.

Dans le rapport annuel du CSE de cette année-là, le président du CSE, exprime son amertume : « *Il demeure cependant que si l'évaluation n'est pas plus une panacée que ne l'étaient le savoir pour M. Jourdain, ou le savoir médical pour Argan, elle est aussi utile qu'eux, dès qu'elle n'est pas demandée par des « Bourgeois gentilshommes » ou des « Malades imaginaires », mais seulement par des « honnêtes gens », (ce qui peut se traduire aussi dans le monde démocratique contemporain par le simple terme de « citoyens »)* »[695].

En janvier 1995, de manière moins théâtrale, les auteurs d'un rapport au Commissaire au Plan en appellent en vain à une relance réformatrice du dispositif : « *L'impressionnante déperdition suscitée par le dispositif interministériel d'évaluation a, en effet, largement découragé les ministères de prendre l'initiative de projets interministériels d'évaluation, même s'ils restent convaincus du bien-fondé de la démarche et la mettent parfois en oeuvre sur le plan interne* »[696]. La dynamique de la politique nationale de développement de la pratique évaluative initiée de manière tonitruante mais sur des bases relativement fragiles car hypercentralistes par Michel Rocard a été perdue.

---

[695] Phrase conclusive de l'introduction de Jean Leca à : Conseil scientifique de l'évaluation, *L'évaluation en développement 1993*, La Documentation Française, Paris, 1994, p. 14.

[696] Rapport au Commissaire au Plan, *L'évaluation : une nécessité stratégique pour un Etat moderne*, Commissariat Général du Plan, janvier 1995, p. 31, (document non publié). Ce rapport a été rédigé par Bernard Perret, Claire Guignard-Hamon (qui a remplacé Sylvie Trosa en 1993), Vincent Léna et Paul Tolila (chargés de mission au CGP), sous la direction de Nicolas Tenzer, jeune normalien, ancien élève de l'ENA (administrateur civil), rédacteur en chef de la revue semestrielle philosophico-politique « Le Banquet », successeur en 1993 de Pierre Moscovici à la tête du service du financement du Plan, et avec qui Jean Leca s'est bien entendu.

Conclusion

Nous voici donc arrivé au terme d'un périple qui nous a amené à déconstruire le processus par lequel la notion d' « évaluation des politiques publiques » a progressivement émergé en tant que désignation de certains modes de pensée et de certaines pratiques de l'action publique en France.

Notre hypothèse descriptive initiale était que les raisons de la socialisation faible et inorganisée de ces modes dans la sphère politico-administrative - sous la forme d'une politique nationale d'évaluation des politiques publiques - devaient être cherchées du côté de la relation de dépendance « génétique », institutionnelle et intellectuelle, qu'entretient le thème de l'évaluation avec une planification nationale de plus en plus mythifiée. Notre enquête socio-historique montre effectivement qu'en France, malgré quelques discontinuités, le thème de l'évaluation des politiques publiques constitue d'abord un avatar de la planification. Elle retrace également comment, à partir des années 1960, le mythe de la planification (au sens anthropologique du terme) perd de sa force mobilisatrice et devient même un repoussoir pour une importante partie des acteurs de la gouvernementalité centrale française. Au final, dans sa conception et sa mise en oeuvre, la politique nationale d'évaluation des politiques publiques de 1990 fait les frais de deux phénomènes emboîtés : une bataille entre acteurs de la gouvernementalité centrale ; une large victoire des détracteurs du mythe sur ceux qui souhaitent le revivifier à travers le développement d'un système centralisé d'évaluation des politiques publiques.

Reste maintenant à proposer une hypothèse générale non plus descriptive, mais interprétative, concernant les processus sociaux, institutionnels et politiques décrits dans le corps de la thèse.

Nous pensons que les déboires de la pratique évaluative ont partie liée avec l'écart qui semble exister entre l'acception scientifique du vocable « politiques publiques » et son entendement par les acteurs politico-administratifs français. On aura par exemple noté dans le cinquième chapitre que les conseillers d'Etat chargés de la rédaction du décret du 22 janvier 1990 avaient demandé à leurs interlocuteurs du Commissariat Général au Plan de leur expliquer ce qu'ils entendaient par politique publique. Professionnellement formés à ne se fier qu'à l'existence juridique des choses, ces hauts fonctionnaires avaient quelques difficultés à penser et agir en termes de politiques publiques. De même, en 1989, Patrick Viveret avait obtenu du Président de l'Assemblée Nationale, Laurent Fabius (ENA, Conseil d'Etat), l'organisation d'une séance de travail sur l'évaluation des politiques publiques et réunissant quelques députés et des spécialistes de l'évaluation tels qu'Eric Monnier ou Jean-Pierre Nioche. Au cours de cette réunion, ces deux spécialistes de l'évaluation ont dû constater l'ampleur du malentendu conceptuel qui existait entre eux et le Président de l'Assemblée Nationale à propos de la notion de politiques publiques. Par politiques publiques, Laurent Fabius entendait (et entend encore aujourd'hui[697]) : « l'application des textes de lois votés par l'Assemblée Nationale ».

En fait, l'histoire de l'évaluation des politiques publiques en France permet de mettre en évidence les grands traits de la socialisation dans la haute administration de la catégorie de pensée et d'action « politiques publiques ». A première vue, cette socialisation apparaît comme une évidence. Il ne fait aucun doute que le terme « politique publique » est

[697] Voir l'entretien qu'il a accordé au Monde en juillet 1997 à propos des chantiers de réforme qu'il entendait ouvrir lors de son nouveau mandat de Président de l'Assemblée Nationale.

aujourd'hui passé dans le langage commun des décideurs publics.[698] Cependant, notre enquête suggère que l'on ne peut pour autant parler de vulgarisation pratique du corpus conceptuel de l'analyse des politiques publiques.

La présente conclusion propose une discussion sur les rapports entre l'acception scientifique et l'acception administrative du vocable « politiques publiques ». En la matière, notre hypothèse est qu'un écart croissant entre ces deux acceptions est apparu en France, de l'après-guerre jusqu'à aujourd'hui. Pourtant, les fondements tant scientifiques qu'administratifs de la notion pratique de politique publique puisent leurs origines dans un modèle américain où les deux acceptions du vocable sont fortement imbriquées. Pour comprendre ce paradoxe, il nous paraît donc nécessaire de poser les jalons d'une analyse historique du commerce d'import-export transatlantique concernant les sciences et les technologies de gouvernement.[699]

Pour ce faire, nous reconvoquons plusieurs domaines d'échange qui ont fait l'objet d'un tel commerce sur la période 1945-1990. Ces domaines sont les suivants : la construction d'un appareil de planification économique national dans la France de l'immédiat après-guerre ; les « missions de productivité », qui ont été le vecteur d'importation de méthodes américaines de gestion publique et surtout privée ; le développement des sciences sociales selon une orientation « empiriste » ; la controverse des indicateurs sociaux ; la rationalisation des choix budgétaires, et enfin l'évaluation des politiques publiques. Ces domaines d'échange ont été énumérés dans un ordre à peu près chronologique[700]. Ce parcours diachronique a ici pour objectif de mettre en relief les spécificités françaises qui ont conditionné la réception des importations et qui sont à la base de l'écart entre l'entendement scientifique et l'entendement administratif des politiques publiques.

La planification constitue le premier élément du commerce en question. Il est couramment admis que celle-ci est à porter au crédit du seul « génie français ». C'est oublier que la naissance de ce mode rationnel de gouvernement, d'abord exclusivement économique et industriel, a été largement conditionnée par les tractations transatlantiques relatives au plan Marshall. Certes, le premier commissaire au Plan, Jean Monnet, ressortissant français, avait été l'auteur du *Victory Program* qui traça les grandes lignes de la coordination de l'économie de guerre américaine Cette procédure de coordination sera perfectionnée (par des économistes tels que Léontieff), démilitarisée et institutionnalisée légalement en janvier 1946 à travers la création du *Council of Economic Advisers* près la Présidence américaine. Mais lorsque Jean Monnet propose en 1945 au Général De Gaulle de créer un organe para-administratif de planification et de modernisation de l'économie française, il fait de bon gré office de cheval de Troie de la politique américaine en direction d'une Europe qui sera qualifiée quelques années plus tard « d'Europe de l'Ouest ». Il s'agit de développer et de dynamiser une économie de marché dans ces pays, afin de procurer des débouchés pour les entreprises américaines devant se « re-civiliser », d'installer dans ces pays un consumérisme de confort individuel qui rendra leurs populations plus sourdes aux sirènes du modèle soviétique, de se faire des alliés militaires financièrement autonomes et donc responsables et peu coûteux, etc.

---

[698] La controverse évaluative française des années 1980 a contribué à naturaliser l'existence « réelle » de son passager linguistique clandestin que constitue le vocable « politique publique ». Cette banalisation repose également sur le fait que les enseignements, les stages de formation ou les expertises en politiques publiques ont dépassé un certain stade critique d'audience pertinente

[699] Les travaux de recherche sur l'import-export institutionnel sont en France peu nombreux, du moins dans le domaine de l'analyse des politiques publiques. On notera néanmoins l'éclairant cadrage effectué par Yves Mény (Cf. Mény (Y.), (dir.), 1993, *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques.

[700] A peu près chronologique, car ils se chevauchent pour la plupart.

Le faible idéalisme[701] politique du gouvernement américain n'a d'égal que le grand pragmatisme dont il fait preuve lors des négociations sur les conditions d'octroi de l'aide Marschall à la France. Les négociateurs américains ont notamment une attitude ouverte et pragmatique à l'égard du processus d'étatisation de la planification qui se profile sous la houlette de l'entreprenant directeur du Trésor, François Bloch-Lainé. En effet, ils peuvent, avec l'aide de Jean Monnet, orienter ce processus dans le sens d'une traduction française du *Council of Economic Advisers*. Cette traduction institutionnelle est chargée de la mise en place d'une comptabilité nationale rigoureuse dont l'économie française de marché a le plus grand besoin. Ainsi, le gouvernement américain de l'immédiat après-guerre investit-il financièrement et technologiquement dans un projet de gouvernementalisation du saint-simonisme économique qui s'est fait jour dans la France de l'Occupation[702]. C'est pourquoi nous rangeons la planification dans le rayon des importations institutionnelles.

La première période d'enclenchement de la pompe à importation technologique prend ainsi place dans l'immédiat après-guerre. Il importe de préciser qu'à cette époque se met en place aux Etats-Unis un triangle planificateur qui repose sur des interdépendances fortes entre ses trois sommets : le politique (le Président, appuyé par le Congrès), l'administration fédérale et la science macro-économique. C'est la création et le fonctionnement du *Council of Economic Advisers* qui permettent l'intégration de ce triangle.[703]

L'importation de la planification en France rencontre initialement des conditions institutionnelles similaires à celles prévalant aux Etats-Unis. C'est en partie pourquoi la greffe prend rapidement. Le gouvernement d'Union Nationale emmené par le Général De Gaulle, et dans lequel siègent des représentants du parti communiste, soutient la création du Commissariat du Plan. A la direction du Trésor, François Bloch-Lainé se montre également intéressé par la planification et crée le Bureau des statistiques et des études financières (futur SEEF). L'Institut des sciences économiques appliquées de François Perroux se constitue en vivier de macro-économistes planificateurs. Le fait que le délitement rapide du modèle planificateur outre-Atlantique n'ait pas connu d'équivalent en France, bien au contraire, est révélateur de spécificités françaises : des spécificités conjoncturelles d'une part (la France a perdu la guerre, et le pays, à l'inverse des Etats-Unis, doit être industrialisé de manière planifiée), des spécificités structurelles d'autre part (la haute fonction publique s'est convertie au modernisme et au productivisme, et ne peut être véritablement muselée par un système parlementaire instable et fragilisé par la défaite). Dès lors, la planification se développe fortement et exclusivement au sein du pôle administratif ; c'est la Comptabilité Nationale qui jette les bases de la science macro-économique en France, alors qu'aux Etats-Unis, on observe précisément l'inverse : les éléments de Comptabilité Nationale sont produits par des pôles universitaires relativement indépendants de l'administration fédérale.

A la fin des années 1940, la planification française vole de ses propres ailes, c'est-à-dire qu'elle se développe sans référence directe à l'expérience américaine. Pour autant, des « missions de productivité » feront régulièrement, après 1950, le voyage outre-atlantique. Celles-ci concrétisent une seconde phase du commerce d'import-export institutionnel qui nous intéresse. Bien qu'elles s'adressent principalement au monde de la grande entreprise française (privée ou publique), elles ont directement conditionné les relations de ce même monde avec la planification. Ces missions vont permettre aux grandes entreprises françaises de se doter de capacités propres de planification. Si ces pratiques se développent en articulation avec l'activité planificatrice nationale, elles témoignent cependant d'une autonomie croissante du secteur productif. En outre, les missions de productivité ont contribué à raviver et orienter l'esprit d'entreprise des hauts fonctionnaires français tels que

---

[701] Qui détonne avec le wilsonisme de l'après première guerre mondiale.

[702] Paxton (R.), 1973, *La France de Vichy, 1940-1944*, Paris, Seuil.

[703] Cf. Lindblom (Ch. E.), 1977, *Politics and markets*, New Yoork, Basic Books, Inc., Publishers

Français Bloch-Lainé ou Pierre Massé, qui y participaient, les préparant donc à prendre acte de la grandissante autonomie des entreprises.
Ce processus de polycentralisation planificatrice de l'économie française va être à l'origine d'une césure conceptuelle et pratique au sein de l'appareil planificateur français. On assiste ainsi en 1960 à la formation de deux camps. Le premier, précisément incarné par Pierre Massé et François Bloch-Lainé, considère la polycentralisation sous un jour favorable et propose que la planification nationale se focalise désormais sur l'ordonnancement rationnel de l'économie publique et du secteur non marchand (planification sociale). Le second camp, personnifié par Claude Gruson, souhaite à la faveur de l'avènement de « l'Etat fort » de la Vème République une recentralisation de la planification.
Parallèlement à ces tensions qui fissurent l'appareil planificateur en interne, les grandes fondations américaines aident les représentants des sciences sociales non économiques françaises à opérer un virage empiriste, et donc « scientifique », qui les éloignera conceptuellement des humanités et institutionnellement des facultés de lettres. Le développement des sciences sociales selon une orientation « empiriste » nous semble ainsi pouvoir être considéré comme redevable du commerce Etats-Unis/France qui nous intéresse. Les fondations Rockefeller et Ford ont notamment contribué à faire naître la VIème section de l'Ecole pratique des hautes études (VIème section qui deviendra plus tard l'EHESS) au travers de financements et de legs documentaires. Des sociologues tels que Michel Crozier (1959) ou Raymond Boudon (1966), et bien d'autres après eux, ont bénéficié de subventions pour aller séjourner plusieurs mois dans les universités américaines. Des chercheurs américains, européens d'origine ou non, tels que Paul Lazarsfeld et Daniel Bell, ont été invités en France pour dispenser des enseignements ou faire valoir lors de conférences l'intérêt d'un tournant délibérément empiriste dans les sciences sociales ; non sans « aiguillonner » de jeunes sociologues français tels qu'Alain Touraine ou Pierre Bourdieu. Les tenants français de l'analyse des politiques publiques ont tous été stimulés, d'une manière ou d'une autre, par les travaux de leur collègues américains. Il s'en sont soit inspirés directement, soit explicitement démarqués (ce qui revient à une forme délibérée de positionnement par rapport à...), tel Bruno Jobert qui commence son livre « Le social en Plan » (op. cit.) par une attaque en règle de la théorie anti-révolutionnaire de la démocratie défendue dans les années 1960 par Charles Lindblom dans son livre « The intelligence of democracy ».
Il devient dès lors envisageable que les sciences sociales françaises apportent, à l'instar des sciences sociales américaines sollicitées dans le cadre des administrations Kennedy/Johnson (Great Society), leur pierre à l'édifice planificateur. Le premier courant planificateur, emmené notamment par Claude Gruson, est plutôt favorable à une telle contribution des sciences sociales non économiques, qu'il considère comme des sciences à part entière. Il envisage cependant cette collaboration sous un angle instrumental, qui place les planificateurs dans une position surplombante. Les sociologues, attachés à une tradition d'indépendance, répugnent à une telle instrumentalisation de leurs compétences par la haute administration. Comme on l'a vu dans le chapitre deux, la réputation - non sans fondements - de « soviétisme » attachée à Claude Gruson les effraie d'autant plus que nombre de sociologues français s'estiment redevables des sciences sociales d'outre-atlantique.
Paradoxalement, le second courant planificateur, représenté par Pierre Massé et favorable à l'instauration d'une planification sociale, manifeste une indifférence teintée d'un mépris poli pour ce qu'il continue à considérer comme des humanités tout juste à même de faire de l'essayisme prospectif. Pierre Massé, François Bloch-Lainé et Paul Delouvrier sont à cet égard les parfaits représentants d'une haute fonction publique qui, portée par la légitimité gouvernementale que leur a conférée le Général De Gaulle, se refuse à envisager que des sciences « utiles » puissent se développer en dehors de leur expertise administrative et économique.

Alors que le système américain connaît une diversification de son expertise scientifique et va mettre à contribution les sciences sociales (Bauer, Bell, Lindblom, Olson, Wildawsky, etc.), cette spécificité française que constitue le corporatisme d'Etat va faire obstacle à une valorisation gouvernementale des sciences sociales françaises. Dès lors, si les pratiques d'import-export continuent à être activées, les flux d'importation vont fonctionner séparément les uns des autres. Par exemple, aux Etats-Unis, la pertinence gouvernementale des indicateurs sociaux, des évaluations expérimentales, de l'analyse des politiques publiques, etc., forment dans les années 1960 les divers éléments d'une même controverse. Leur traduction en France s'opère, à l'inverse, en ordre dispersé. La RCB est importée par le ministère des Finances, afin notamment d'instaurer un système de planification des décisions publiques en remplacement d'une planification classique qui ne lui donne pas satisfaction. Le lien entre développement de la RCB et formation d'un système d'indicateurs sociaux souhaité par le Commissariat Général du Plan ne sera jamais établi ; de même, en ce qui concerne la jonction entre indicateurs sociaux et sciences sociales. Aux Etats-Unis, malgré le démantèlement du PPBS et quand bien même la controverse sur les indicateurs sociaux tourne court et n'aboutit pas à l'instauration d'un système de comptes sociaux, un *modus vivendi* est néanmoins trouvé. Administrations fédérales et infra-fédérales, gouvernement, Congrès, autorités politiques locales et chercheurs en sciences sociales s'accordent sur la production d'une expertise évaluative participant à la régulation globale du système politico-administratif.

En France, l'éclatement du système multipolaire de rationalisation de l'action publique (planification, RCB, sciences sociales) est si prononcé qu'au milieu des années 1970 les faillites à peu près concomitantes de la planification et de la RCB n'engagent pas leurs représentants à recourir aux sciences sociales au-delà du rôle de caisse de résonance des évolutions sociales dans lequel ils les ont en général confinées. Les sciences sociales françaises, stimulées par les travaux d'analyse des politiques publiques menés outre-atlantique, commencent pourtant à cette époque à s'investir dans la production d'un discours d'ouverture de la boîte noire de l'Etat. Elles deviennent ainsi aptes à participer de plain-pied à un débat sur le contenu et l'organisation méthodologique et institutionnelle de l'expertise gouvernementale.

A la banalisation et au foisonnement méthodologique de l'évaluation et de l'analyse des politiques publiques américaines[704], répond le désenchantement croissant de la haute administration française quant à la possibilité d'une rationalisation de la gouvernementalité centrale. Ce désenchantement se trouve renforcé par le développement du néolibéralisme, qui propose une alternative radicale à la rationalisation de l'action publique : le démantèlement partiel de l'Etat.

Dès lors, à partir du milieu des années 1970, le monde de l'intelligence scientifique et le monde de l'intelligence administrative de la gouvernementalité suivront des trajectoires parallèles qui ne se croiseront plus qu'à de rares occasions. Replacer ces occasions dans l'histoire des rapports entre ces deux mondes en France permet de relativiser leur portée.

Par exemple, la Direction de la prévision fait en 1982 appel à Jean-Pierre Nioche. Il s'agit que celui-ci aide cette administration à organiser son investissement institutionnel et méthodologique dans le thème de l'évaluation des politiques publiques. Abstrait de tout contexte historique, ce cas spécifique de recours à un chercheur en sciences sociales fortement inspiré par le mouvement de la *Policy Evaluation* américaine laisse à penser que le monde de l'intelligence administrative n'a pas levé toutes les passerelles qui le liaient au monde de l'intelligence scientifique. En réalité, si l'on considère l'ensemble du processus dans lequel l'appel de la DP à Jean-Pierre Nioche s'inscrit, on s'aperçoit que c'est Jean-

---

[704] En témoignent le développement d'une industrie de l'évaluation, avec ses firmes et ses cabinets, la création de *Schools of Public Policy* dans les grandes universités, la multiplication de revues spécialisées, l'institutionnalisation de l'évaluation et de l'analyse des politiques au *General Accounting Office*, etc.

Pierre Nioche, en organisant en 1980 le colloque « Où va la gestion publique ? » qui prend le premier l'initiative de proposer à la DP un aggiornamento technologique de la RCB. Alors que cette dernière se trouve à cette époque dans une situation institutionnelle extrêmement critique, les derniers tenants de la RCB ne relèvent pas la proposition, signe que les voies de communication sont déjà presque entièrement coupées.

A la limite, on pourrait considérer l'appel de la DP de 1982 et le colloque de décembre 1983 qui s'ensuit comme un anachronisme qui tient aux caractéristiques sociologiques des auteurs de l'appel. Ces derniers sont en effet le nouveau directeur de la DP, Jean-Claude Milleron, et le nouveau chef de la SDCDP, Michel Deleau. Leur volontarisme pro-évaluatif est précisément représentatif d'une génération de hauts fonctionnaires qui n'exclut pas encore totalement le recours à des expertises scientifiques d'origine non administrative. En outre, ni l'un ni l'autre n'a fait l'expérience à ses dépens de la décomposition du mouvement RCB.[705]

L'arrivée d'une nouvelle génération de jeunes hauts fonctionnaires met fin à ce recours anachronique aux sciences sociales. Patrice Vial et Paul Champsaur, qui incarnent cette nouvelle génération, arrivent aux commandes de la DP en 1984.

En oeuvrant au désinvestissement total de la DP du thème de l'évaluation, Patrice Vial traduit dans les faits le souhait de plus en plus impérieux du corps des inspecteurs des Finances de fermer définitivement la parenthèse d'innovation ouverte dans les années 1960 par leur collègue Renaud de la Genière avec le lancement de RCB. Formé à HEC puis à la Stanford Business School avant d'entrer à l'ENA et d'intégrer l'Inspection générale de Finances, Patrice Vial incarne la nouvelle position de son corps dans la gouvernementalité centrale, position renforcée par la politique d'austérité budgétaire décidée par le gouvernement au cours de l'année 1983 en conformité avec les normes néolibérales internationales (Commission européenne, SME, FMI, Banque Mondiale, etc.) en matière de gestion de crise des Etats-Providence[706].

En 1984, les inspecteurs des Finances travaillant au ministère des Finances n'ont plus besoin d'une techno-science interministérielle pour s'imposer dans la gouvernementalité centrale. En termes de « coûts de tractations », ils ont même intérêt à ce que cette techno-science n'existe pas[707]. Pour ceux qui travaillent à la DP, l'échec de la RCB constitue une pièce à conviction et vient en appui d'un discours sur l'impossibilité d'une telle techno-science. Ceci va de pair avec une déconsidération par les membres de ce grands corps des discours issus de segments des sciences sociales françaises inspirés par la *Policy Science* américaine qui problématisent la question de la conciliation rationalité/légitimité dans la mise en cohérence de la gouvernementalité nationale.

Paradoxalement (en apparence), une partie des sciences sociales américaines va contribuer à la fermeture technologique du ministère des Finances - désormais institution dominante de la gouvernementalité centrale française - par rapport aux idées de réforme technologique gouvernementale portées par certains segments des sciences sociales françaises. C'est là qu'intervient une nouvelle génération d'X-ENSAE représentée par Paul Champsaur, étoile

---

[705] Jean-Claude Milleron a même profité de cette décomposition, qui a permis au le corps des administrateurs de l'INSEE de récupérer l'ancien réseau des cellules ministérielles RCB.

[706] Evidemment, cette position de force n'est pas seulement « donnée » par le gouvernement aux inspecteurs des Finances. En effet, ce « don » est en partie induit par les inspecteurs des Finances qui, souhaitant préserver, voire consolider, leurs positions dans les instances internationales évoquées, relayent les schèmes d'action néolibéraux qui y prospèrent. Ainsi, la « conversion » des inspecteurs des Finances au néolibéralisme ne s'opère pas seulement par enchantement idéologique. Elle se fonde également sur des intérêts corporatistes tout-à-fait prosaïques.

[707] D'après nos entretiens, les inspecteurs des Finances, notamment de la Direction du Budget, estiment le développement de la population des anciens élèves de l'ENA (quel que soit leur rang de sortie) a pacifié les relations entre ministère des Finances et administrations « dépensières ». Ceci n'est pas surprenant puisque, au-delà d'une formation commune à l'ENA, les anciens élèves de l'ENA ne faisant pas partie des trois grands corps administratifs reconnaissent la « supériorité » des inspecteurs des Finances.

stratégique montante du corps des administrateurs de l'INSEE à l'époque et incontestable stratège en chef de ce corps aujourd'hui, puisque directeur général de l'INSEE.
Nous avons décrit dans le chapitre deux le changement de régime de la rationalisation de la gouvernementalité aux Etats-Unis. Du début des années 1960 au début des années 1970, ce régime passe de l'utopie des grands systèmes d'expertise tels que le PPBS, à une forme polycentrique de régulation. Celle-ci s'opère par la multiplication d'actes d'évaluation contractualisés à l'amiable entre « bouts » d'autorités politico-administratives et « bouts » de recherche en sciences sociales. Ce régime se transfigure encore au cours des années 1970 et se stabilise avec l'arrivée de Ronald Reagan à la Présidence des Etats-Unis. La montée en puissance et la radicalisation des thèses néolibérales[708], ainsi que le nombre de plus en plus important de fonctionnaires fédéraux formés aux *Policy Sciences* dans les universités, font que la contribution structurante des sciences sociales à la gouvernementalité nationale américaine s'effectue moins par l'acte évaluatif et davantage par le renouvellement de l'expertise à l'intérieur de l'administration fédérale. La baisse de commande évaluative qui fait suite à l'élection de Ronald Reagan en 1980 aggrave ce basculement. Aaron Wildavsky est une figure tout à fait illustrative de cette évolution. Fondateur et directeur de la *School of Public Policy* de l'Université de Berkeley, il publie en 1979 un livre au titre évocateur : « *Speaking Truth to Power : the Art and Craft of Policy Analysis* »[709]. Le neuvième chapitre de la partie 3 de l'ouvrage (*The Self-Evaluating Organization*, pp. 212-237), et en particulier sa cinquième section intitulée « *Evaluation, Incorporated* » (pp. 226-229), indique les grands traits du régime de l'expertise gouvernementalement utile qui se fait jour aux Etats-Unis à l'époque. Cette expertise n'est pas produite par des scientifiques, mais doit plutôt être fabriquée par des artisans en poste dans les administrations et formés aux rudiments des *Policy Sciences* par des universitaires tels qu'Aaron Wildavsky.
En 1984, influencé notamment par la lecture des écrits du néolibéral Charles L. Schultze,[710] Paul Champsaur s'inspire de ce régime d'expertise américain pour élaborer le modèle d'expertise qui lui semble pouvoir fonder une nouvelle stratégie pour le corps des X-ENSAE. Il n'existe pas de *Schools of Public Policy* dans les universités françaises, mais il y a l'ENSAE et c'est ce qui compte pour Paul Champsaur.
Pour l'élite montante du corps des administrateurs de l'INSEE, il n'est plus question que les membres du corps formés à l'ENSAE promeuvent et gèrent un système pluri-ministériel intégré d'expertise gouvernementale comme Jean-Claude Milleron l'envisageait à propos de l'évaluation des politiques publiques. Une telle stratégie d'action collective expose en effet le corps à deux types de risques : d'abord, celui de réduire les marges de manoeuvre dont chaque membre du corps a besoin pour conquérir, consolider et développer sa place à l'intérieur d'espaces administratifs spécifiques (stratégie du « caméléon ») ; ensuite et surtout, celui de mettre le corps en porte-à-faux avec la position des inspecteurs des Finances qui contrôlent le ministère des Finances, c'est-à-dire à la fois l'employeur principal du corps des administrateurs de l'INSEE, et le centre désormais indiscutable de la gouvernementalité centrale française. C'est donc un modèle d'expertise a-doctrinale, atomisée et adaptable à la situation professionnelle de chaque membre du corps, que Paul Champsaur et ses suivants tentent avec succès d'imposer chez les leurs[711].

---

[708] Notamment l'école du *Public Choice*.

[709] Wildavsky (A.), 1979, *Speaking Truth to Power : the Art and Craft of Policy Analysis*, Boston : Little, Brown.

[710] C.L. Schultze prône le même modèle qu'A. Wildavsky dans le champ économique. Cf. Schultze (Ch.), 1977, *The public use of private interest*, Washington D.C., Brookings Institute, et surtout Schultze (Ch.), « The role and responsabilities of economists in government, *American Economical Review*, n° 72, vol. 2, may 1982, pp. 62-66.

[711] A ce titre, s'il ne fait aucun doute que Paul Champsaur est néolibéral, son action corporatiste ne l'est absolument pas. C'est une précision qu'il convient d'apporter au regard de Jobert (B.), Théret (B.), "France : la

Les formes actuelles du corporatisme X-ENSAE sont d'une importance certaine pour notre propos. D'une part, elles déterminent les formes de l'expertise gouvernementale en vigueur au ministère des Finances. A ce titre, elles conditionnent le régime d'expertise de la gouvernementalité nationale dans son ensemble. Ce conditionnement se trouve renforcé par la présence de services d'études statistiques et économiques dans de nombreuses administrations centrales. D'autre part, la nature même de l'expertise pan-administrative des administrateurs de l'INSEE maintient les analystes académiques des politiques publiques à l'écart du système central d'expertise. En effet, les solides compétences des administrateurs de l'INSEE en économie et en sociologie statistiques[712] les protègent d'une éventuelle concurrence institutionnelle des experts de l'Université ou des experts du CNRS. C'est sur eux que l'on pouvait faire reposer l'espoir d'une conciliation en France entre les fondements scientifiques et administratifs de la notion pratique de politique publique. Formant un jeune corps de hauts fonctionnaires, sensibilisés de par leur formation aux sciences de la société,[713] disséminés dans l'ensemble de l'administration publique, les administrateurs de l'INSEE auraient pu être les vecteurs de la socialisation dans la haute administration de la catégorie académique de pensée et d'action « politiques publiques ».

Ils suivent pourtant actuellement la voie des grands corps plus anciens de l'Etat français. Ces derniers n'ont jamais témoigné beaucoup d'intérêt pour le renouvellement de leur expertise, ainsi qu'en atteste la manière dont a été conçu et mis en oeuvre le dispositif national d'évaluation de 1990. Outre qu'ils demeurent fidèles à des schèmes cognitifs traditionnels faisant la part belle au juridisme et au technicisme, les « vieux » grands corps n'ont guère intérêt à s'exposer au risque qu'une nouvelle expertise les prenne pour objet. De la même façon, les administrateurs de l'INSEE semblent avoir opté pour le développement du corps au détriment de l'innovation de leur appareil d'expertise. Ainsi Paul Champsaur déclare-t-il que « *la rhétorique économique, même à son niveau le plus élémentaire (notions de coût d'opportunité, de coût marginal, raisonnement offre-demande,* [...]*), est capable d'apporter un éclairage très instructif sur le degré d'efficacité avec lequel les ressources sont allouées à l'intérieur d'une grande fonction* ».[714] De la sorte, le directeur général de l'INSEE opte pour une vulgarisation - synonyme ici d'appauvrissement - de la « science » de son institution en direction de grands décideurs politico-administratifs. En limitant l'intérêt de ces derniers aux résultats les plus visibles de l'action publique et non à son intendance administrative, Paul Champsaur hypothèque fortement le droit de cité de l'analyse académique des politiques publiques dans la gouvernementalité centrale.

L'analyse historique montre donc que le modèle nord-américain a eu une grande influence sur le système français de l'expertise gouvernementale et sur le développement des savoirs qui lui sont attachés. Cependant, le corporatisme d'Etat en France a constitué un filtre qui a largement conditionné la réception des techno-sciences gouvernementales américaines. Sur la période examinée, ce corporatisme semble n'avoir jamais été aussi fort qu'aujourd'hui. L'usage de l'Etat comme base-arrière stratégique par les grands corps freine actuellement les progrès d'une gestion raisonnée de l'action publique.

A notre sens, une telle analyse diachronique permet également de relativiser la portée des questionnements de Michel Amiot, Michael Pollak[715], et d'autres, sur l'autonomie des sciences sociales françaises par rapport à l'Etat. Si en effet on considère que les politiques

---

consécration républicaine du néolibéralisme", in Jobert (B.) (Dir.),1994, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, l'Harmattan.

712 Ces compétences permettent de surcroît aux X-ENSAE « marginaux » de faire excellente figure dans les sciences sociales françaises.

713 La société étant ici entendue en tant qu'objet d'intervention publique.

714 Champsaur (P), « Progression ou régression... », art.cit.

715 Amiot (M.), 1984, *Les sociologues contre l'Etat*, op. cit. ; Pollak (M.), 1976, « La planification des sciences sociales », art. cit..

publiques jouent un rôle primordial dans la médiation sociale, alors derrière la question de l'autonomie se cache celle de la déconsidération politique[716] qui frappe les sciences sociales de notre pays. On peut dans ce cas penser qu'entre asservissement et déconsidération, une voie est à ouvrir, mais ailleurs qu'au centre, que l'on entende par là Etat central ou juste milieu entre indépendance et dépendance.

[716] Au sens de *polity*.

Liste des personnes interrogées

Nous listons ici les 65 personnes dont la rencontre a fourni des éléments empiriques directement utilisables par nous pour l'élaboration de la thèse.

Nom et prénom	F: fonctions principales (pour nous) occupées Q :questions spécifiques abordées lors de l'entretien	Durée des entretiens
Affichard (Joelle)	F: administrateur de l'INSEE, CEE, chef service des études et de la recherche du CGP fin années 1980 Q : systèmes statistiques de l'Emploi, fonctionnement du CGP, dispositif national d'évaluation	5 heures
Arcy (d')(François)	F : professeur de science politique Q : sciences sociales, recherche contractuelle	1 heure
Bassinet	F : député socialiste, président de l'OPECST Q : expertise parlementaire, évaluation au Parlement	2 heures
Baudot (Jacques)	F : chargé de mission au SAS du CGP fin années 1960 Q : fonctionnement du SAS et CGP, indicateurs sociaux	2 heures
Berry (Michel)	F : X-Mines, dir. CRG de l'X, membre du CSE Q : RCB, FNEFE, CFSM, CESMAP, CSE	2 heures
Bell (D.)	F : sociologue, entrepreneur scientifico-politique de haut vol aux Etats-Unis Q : PPBS, indicateurs sociaux, *policy evaluation*, sciences sociales aux US et en France	2 heures
Blum (Catherine)	F : adm. de l'INSEE, dir. CREDOC Q : fonctionnement de l'INSEE et du CGP, indicateurs sociaux, système statistiques d'évaluation	3 heures
Bruston (André)	F : chercheur en SHS, dir. du Plan Urbain Q : recherche contractuelle, évaluation à l'Equipement, fonctionnement MRU, Plan Urbain, CORDES	3 heures
Cazes (Bernard)	F : chargé de mission au CGP Q : fonctionnement CGP, indicateurs sociaux, RCB, PPBS, actualité scientifico-politique aux US, évaluation	10 heures
Champsaur (Paul)	F : adm. de l'INSEE, ss-dir. DP, dg. INSEE Q : fonctionnement INSEE et DP, évaluation, expertise économique	2 heures
chanut (Véronique)	F : chargé de mission dir. du personnel à l'Equipement Q : évaluation à l'Equipement	2 heures
Chapalain (Marie-Thérèse)	F : adm. de l'INSEE, chargé de mission DP, resp. études économiques min. de la Santé Q : fonctionnement DP, RCB, évaluation, expertise économique dans le domaine de la santé	3 heures
Choussat (Jean) (décédé)	F : insp. des Finances, DB, dir. DB, membre ASP Q : RCB, fonctionnement DB, évaluation, modernisation administrative	2 heures

Nom et prénom	F: fonctions principales (pour nous) occupées Q :questions spécifiques abordées lors de l'entretien	Durée des entretiens
Corteel (Paul-Louis)	F : chargé de mission au SAS du CGP Q : fonctionnement du SAS et du CGP, indicateurs sociaux, RCB	2 heures
Cortesse (Pierre)	F : cabinet de Michel Debré (Min. Finances), dir. DP Q : fonctionnement DP, RCB, évaluation	2 heures
Cosset (Pierre-Yves)	F : DB, Insp. des Finances, commissaire au Plan Q : RCB, fonctionnement CGP, dispositif national d'évaluation	2 heures
Daran (Michelle)	F : chercheur en SHS Q: recherche contractuelle	1 heure
Delors (Jacques)	F : chef du SAS du CGP, cabinet de Jacques Chaban-Delmas, ministre des Finances Q : fonctionnement du SAS et du CGP, indicateurs sociaux, évaluation	1 heure
Desrosières (Alain)	F : adm. de l'INSEE, chercheur en SHS Q : fonctionnement de l'INSEE, systèmes statistiques, indicateurs sociaux, évaluation, expertise économique et sociologique, etc.	8 heures
Desabie (Jacques)	F : adm. de l'INSEE, chef DPM de l'INSEE Q : fonctionnement de l'INSEE, indicateurs sociaux	½ heure
Donzet (Henri)	F : chargé de mission DATAR, CGP, Equipement Q : fonctionnement CGP, planification, evaluation à l'Equipement	1 heure
Dubois (Paul)	F : adm. de l'INSEE, comptable national de l'INSEE Q : fonctionnement de l'INSEE, indicateurs sociaux, évaluation, planification	3½ heures
Duran (Patrice)	F : chercheur SHS Q : Equipement, évaluation, expertise sociologique	2 heures
Foucault (de)(Jean-Baptiste)	F : insp. des Finances, Trésor, cabinet de Jacques Delors, commissaire adj., commissaire au Plan Q : RCB, évaluation, planification, dispositif national d'évaluation	2 heures
Fournier (Jacques)	F : chef du SAS du CGP Q : indicateurs sociaux, planification sociale	1 heure
Fraisse (Robert)	F : chargé de mission au SAS, secrétaire général du CORDES Q : fonctionnement CGP, évaluation, modernisation administrative, dispositif national d'évaluation, expertise sociologique	3 heures
Gaudin (Jean-Pierre)	F : chargé d'études et de recherche contractuelles, responsable du Plan Urbain Q : recherche contractuelle pour l'Equipement	2 heures
Gaulejac (de)(Vincent)	F : chercheur SHS Q : RCB, évaluation, recherche contractuelle	1 heure
Gérodolle (Michel)	F : dir. de CETE, dir. DDE, dir. ENTPE Q : fonctionnement réseau technique de l'Equipement, fonctionnement de l'Equipement, RCB, évaluation à l'Equipement	3 heures

Nom et prénom	F: fonctions principales (pour nous) occupées Q :questions spécifiques abordées lors de l'entretien	Durée des entretiens
Gibert (Patrick)	F : dir. CESMAP, resp. IDMP, chercheur en gestion Q : FNEGE, RCB, évaluation, modernisation administrative, dispositif national d'évaluation	2 heures
Grémion (Pierre)	F : chercheur SHS Q : influence américaine, organisation SHS, fonctionnement CSO	3 heures
Gruson (Claude)	F : chef du SEEF, dg. INSEE Q : SEEF, comptabilité nationale, INSEE, planification, CGP, ministère des Finances	1 heure
Guignard (Claire)	F : chargé de mission GGP Q : fonctionnement CGP, dispositif national d'évaluation	1½ heure
Guillerme (André)	F : premier ITPE chercheur en SHS Q : développement SHS à l'Equipement, relations centre-périphérie à l'Equipement, évaluation à l'Equipement	1 heure
Hémery (Solange)	F : démographe INSEE Q : indicateurs sociaux, planification sociale	½ heure
Horaist (Jacques)	F : statisticien, chargé de mission DP Q : fonctionnement DP, évaluation des politiques publiques locales	4 heures
Join-Lambert (Christian)	F : magistrat Cour des Comptes Q : fonctionnement ASP, Club Cambon, Cour des Comptes, evaluation, dispositif national d'évaluation	2 heures
Klein (Jacques)	F : docteur en gestion, fonctionnaire Assemblée Nationale Q : RCB, évaluation, OPECST, expertise parlementaire	4 heures
Lamarque (Danièle)	F : magistrat Cour des Comptes Q : fonctionnement ASP, Club Cambon, Cour des Comptes, evaluation, dispositif national d'évaluation	2 heures
Lapparent (de)(Henri)	F : chargé de mission CGP Q : fonctionnement CGP, planification sociale, indicateurs sociaux	1 heure
Lassave (François)	F : doctorant Q : recherche contractuelle, sociologie urbaine	2 heures
Leca (Jean)	F : prof. de science politique, président du CSE Q : sciences sociales, dispositif national d'évaluation	3 heures
Le Pors (Anicet)	F : chargé de mission DP, ministre de la fonction publique Q : fonctionnement DP, RCB, évaluation	2 ½ heures
Mayer (Jacques)	F : chargé de mission SEEF, adm. INSEE Q : comptabilité nationale, indicateurs sociaux, fonctionnement INSEE	1 heure
Mayet (Pierre)	F : ITPE-Ponts, dir. DAFU, dir. DP Equipement, vice-pt. CGPC Q : fonctionnement Equipement, évaluation, RCB	1 heure

Nom et prénom	F: fonctions principales (pour nous) occupées Q :questions spécifiques abordées lors de l'entretien	Durée des entretiens
Nioche (Jean-Pierre)	F : enseignant CESMAP, professeur HEC Q : évaluation, RCB, dispositif national d'évaluation	7 heures
Orgogozo (Isabelle)	F : service d'étude de la DGAFP Q : Fonctionnement ASP, cercles de qualité, évaluation	2 heures
Perret (Bernard)	F : administrateur INSEE, secr. gén. CSE Q : fonctionnement DP, évaluation, dispositif national d'évaluation	2 heures
Poinsard (Robert)	F : chargé de mission DP Q : fonctionnement DP, RCB, évaluation	2 ½ heures
Prévot (Hubert)	F : Commissaire au Plan Q : fonctionnement CGP, évaluation, RCB	1 heure
Quermonne (Jean-Louis)	F : professeur de science politique Q : évaluation, dispositif national d'évaluation	1 ½ heure
Ripert (Jean)	F : commissaire adj. CGP, dir. INSEE, commissaire au Plan Q : fonctionnement INSEE, CGP, RCB, indicateurs sociaux, évaluation	2 heures
Rocard (Michel)	F : insp. des Finances, DP, ministre du Plan, Premier Ministre Q : RCB, évaluation, fonctionnement min. des Finances, dispositif national d'évaluation	1 ½ heure
Roullier (Jean-Eude)	F : insp. des Finances, dir. DAFU, DRI Equipement Q : fonctionnement Equipement, recherche contractuelle, évaluation à l'Equipement	2 heures
Seibel (Claude)	F : adm. de l'INSEE, INSEE, Education Nationale, dir. DARES, membre du CSE Q : RCB, évaluation, systèmes statistiques, dispositif national d'évaluation	2 ½ heures
Saint-Geours (Jean)	F : insp. des Finances, SEEF, dir. DP Q : RCB, fonctionnement DP	1 heure
Tenzer (Nicolas)	F : chef service du financement du Plan Q : évaluation, fonctionnement CGP, dispositif national d'évaluation	1 heure
Ternier (Michel)	F : X-Ponts, SAEI, DP, dir. SAEI Q : RCB, Equipement, évaluation, modernisation administrative, expertise économique et sociologique	2 ½ heures
Théret (Bruno)	F : chargé de mission DP, chercheur CNRS Q : fonctionnement DP, expertise économique, sciences sociales	3 heures
Thoenig (Jean-Claude)	F : chercheur CNRS, membre du CSE Q : évaluation et analyse des politiques publiques, sciences sociales, expertise sociologique, Equipement, dispositif national d'évaluation	3 heures
Vallemont (Serge)	F : ITPE-Ponts, DP Equipement, cabinet Quilès, dir. DP Equipement Q : fonctionnement Equipement, modernisation administrative, évaluation, RCB, décentralisation	4 heures

Nom et prénom	F: fonctions principales (pour nous) occupées Q :questions spécifiques abordées lors de l'entretien	Durée des entretiens
Vial (Patrice)	F : insp. des Finances, DP, dir. DP, cabinet Balladur Q : RCB, évaluation, fonctionnement DP, modernisation administrative	1 ½ heure
Vanoli (André)	F : chargé de mission SEEF, adm. de l'INSEE, INSEE Q : comptabilité nationale, RCB, indicateurs sociaux, fonctionnement INSEE, système statistiques	1 heure
Viveret (Patrice)	F : intellectuel socialiste, chargé de mission CGP Q : évaluation, dispsotif national d'évaluation	1 heure
Walliser (Bernard)	F : X-Ponts, DP Q : RCB, évaluation, expertise économique, fonctionnement DP	2 heures

Bibliographie

1. Ouvrages

Amiot (M.), 1984, *Les sociologues contre l'Etat*, Paris, EHESS.

Anderson, (M.J.), 1988, *The American census : a social history*, New Haven and London, Yale University Press.

Arcy (d') (F.), 1968, *Structures administratives et urbanisation. La société centrale pour l'équipement du territoire (SCET)*, Paris, Editions Berger-Levrault.

Arcy (d')(F.), Rouban (L.), 1996, *De la Cinquième République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de la FNSP

Bachmann (C.), Leguennec (N.), 1996, *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers 50 ans de politique de la ville*, Paris, Albin Michel.

Bardach (E.), 1971, *The implementation game ; what happens after a bill becomes a law*, Cambridge (Mass.), MIT Press.

Bauer (R.A.), Inkeles (A.), Kluckhohn (C.), 1956, *How the soviet system works*, Cambridge (Mass), Harvard University Press.

Bell (D.), 1966, *The end of ideology*, NewYork , The Free Press of Glencoe.

Blau (P.), 1955, *The dynamics of bureaucracy*, Chicago, University of Chicago Press.

Bloch-Lainé (F.), 1976, *Profession : fonctionnaire*, Paris, Editions du Seuil.

Bloch-Lainé (F.), Gruson (C.), 1996, *Hauts fonctionnaires sous l'Occupation*, Paris, Editions Odile Jacob.

Boudon (R.), 1971, *La crise de la sociologie*, Genève, Librairie Droz.

Boudon (R.), 1984, *La place du désordre : critique des théories du changement social*, Paris, PUF.

Boudon (R.), Bourricaud (F.),(dir.), 1986, *Dictionnaire critique de sociologie*, Paris, PUF.

Bourdieu (P.), Passeron (J.-Cl.), 1964, *Les Héritiers. Les étudiants et la culture*, Paris, Editions de Minuit.

Braybrooke (D.), Lindblom (C.E.), 1962, *A strategy of decision. Policy evaluation as a social process*, New York, The Free Press.

Carré (J.-J.), Dubois (P.), 1972, *La croissance française. Un essai d'analyse économique causale de l'après-guerre*, Paris, Editions du Seuil.

Cazes (B.), 1986, *Histoire des futurs. Les figures de l'avenir de Saint-Augustin au XXIème siècle*, Paris, Editions Seghers,.

Cazes (B.), Mioche (P.), (dir.), 1990, *Modernisation ou décadence. Contribution à l'histoire du Plan Monnet et de la planification en France*, Aix-en-Provence, Publications de l'Université de Provence.

Chombart de Lauwe (P.-H.), 1963, Des hommes et des villes, Paris, Payot.

Chombart de Lauwe (P.-H.), 1969, *Pour une sociologie des aspirations*, Paris, Denoël.

Club Jean Moulin, 1968, *Pour nationaliser l'Etat*, Paris, Editions du Seuil.

Cronbach (L.J.) and al., 1985, *Toward reform of program evaluation. Aims, methods and institutional arrangements*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

Crozier (M.), 1963, Le phénomène bureaucratique, Paris, Editions du Seuil.

Dagnaud (M.), Mehl (D.), 1988, *l'Elite rose*, Paris, Ramsay.

Darbel (A.), Schnapper (D.), 1969, *Les agents du système administratif*, Paris, Mouton.

Darbel (A.), Schnapper (D.), 1972, *Le système administratif*, Paris, Mouton.

Darras, 1966, *Le partage des bénéfices*, Paris, Editions de Minuit.

Debré (M.), 1988, *Trois Républiques pour une France*, Tome 2, Paris, Albin Michel.

Debré (M.), 1996, *Entretiens avec Georges Pompidou 1971-1974*, Paris, Editions Albin Michel.

Delors (J.), 1968, *Les indicateurs sociaux*, Paris, La Documentation Française.

Delors (J.), 1994, *L'unité d'un homme*, Paris, Editions Odile Jacob.

Deloye (Y.), 1997, *Sociologie historique du politique*, Paris, Editions La Découverte.

Desrosières (A.), 1996, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, Editions la Découverte.

Duby (G.), (Dir.), 1970, *Histoire de la France*, Paris, Librairie Larousse.

Dulong (D.), 1997, *Moderniser la politique. Aux origines de la V° République*, Paris, Editions L'Harmattan, coll. Logiques Politiques.

Dupuy (F.), Thoenig (J.-C.), 1985, *L'administration en miette*, Paris, Fayard.

Elias (N.), 1991, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.

Etner (F.), 1987, *Histoire du calcul économique en France*, Paris, Editions Economica.

Evans (P.), Ruesschmeyer (D.), Skocpol (T.) (Eds), 1985, *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press.

Faure (A.), Pollet (G.), Warin (Ph.), 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.

Foucault (M.), 1989, *Résumé de cours*, Paris, Editions Julliard.

Foucault (M.), 1994, *Dits et écrits 1954-1988*, tome 3, Paris, Gallimard.

Fourquet (F.), 1981, *Les comptes de la puissance*, Paris, Editions Recherches.

Fourquet (F.), Murard (L.), 1973, *Les équipements du pouvoir*, Paris, Recherches.

Freeman (H.E.), Sherwood (C.C.), 1970, *Social research and social policy*, Englewood Cliffs (New Jersey), Prentice-Hall.

Grémion (P.), 1995, *Intelligence de l'anticommunisme*, Paris, Fayard.

GRETU, 1980, *Une étude économique a montré, mythes et réalités des études de transports*, Paris, CUJAS, coll. GRAL,

Gross (B.M.) (Ed.), 1969, *Social intelligence for American future*, Boston (Mass.), Allyn and Bacon.

Gross (B.M.), 1966, *The state of the nation. Social systems accounting*, London, Tavistock Publications.

Gruson (C.), 1976, *Programmer l'espérance*, Paris, Stock.

Guba (E.G.), Lincoln (Y.S.), 1981, *Effective évaluation : improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approachs*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

Hitch (Ch.J.), McKean (R.N.), 1965, *The economics of defense in the nuclear age*, New York, Atheneum.

Jobert (B.) (Dir.),1994, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, l'Harmattan.

Jobert (B.), 1981, *Le social en plan*, Paris, Editions Ouvières.

Jobert (B.), Muller (P.), 1987, *L'Etat en action*, Paris, PUF.

Jouvenel (de) (B.), 1951, *The ethics of redistribution*, Cambridge (England), Cambridge University Press.

Jouvenel (de) (B.), 1963, *The pure theory of politics*, Cambridge (England), Cambridge University Press.

Jouvenel (de)(B.), 1979, *Un voyageur dans le siècle*, Paris, Plon.

Kant (E.), 1993, *Critique de la Raison pure*, Paris, PUF, Coll. Quadrige.

Kant (E.), 1994, *Métaphysique des Moeurs I (fondation et introduction)*, Paris, Editions Flammarion.

Lasswell (H.D.), Kaplan (A.), 1950, *Power and society : a framework for political analysis*, New Haven (Connecticut), Yale University Press.

Lefebvre (H.), 1974, *la production de l'espace*, Paris, Editions Anthropos.

Lévy-Lambert (H.), 1971, *La RCB : pour une nouvelle raison d'Etat*, Paris, Editions d'Organisations.

Lindblom (Ch. E.), 1977, *Politics and markets*, New York, Basic Books, Inc., Publishers.

Lindblom (Ch.E.), 1965, *The intelligence of democracy : decision making through mutual adjustment*, New York, Free Press.

Mac Athur (J.), Scott (B.), 1970, *L'industrie française face aux plans*, Paris, Editions d'Organisations.

March (J.) et al., (Eds.), 1987, *Ambiguity and command : organizational perspectives on military decision making*, Cambridge (Mass.), Ballinger.

Margairaz (M.), 1991, *L'Etat, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion. 1932-1952*, Paris, Editions du Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

Massé (P.), 1947, *Les réserves et la régulation de l'avenir dans la vie économique*, (deux tomes) Paris, Editions Hermann.

Massé (P.), 1973, *La crise du développement*, Paris, Gallimard.

Massé (P.), 1982, *Aléas et progrès. Entre Candide et Cassandre*, Paris, Editions Economica.

Mazon (B.), 1988, *Aux origines de l'EHESS. Le rôle du mécénat américain*, Paris, Editions du CERF.

McLaughlin (M.W.), 1975, *Evaluation and reform : the Elementary and Secundary Education Act of 1965*, Cambridge (Mass.), Balinger.

Mény (Y.), (dir.), 1993, *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques.

Mény (Y.), Thoenig (J.-C.), 1989, *Politiques publiques*, Paris, P.U.F, coll. Thémis.

Merton (R.), 1965, *Eléments de théorie et de méthode sociologiques*, Paris, Librairie Plon

Monnet (J.), 1976, *Mémoires*, Paris, Arthèmes Fayard.

Monnier (E.), 1992, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Editions Economica.

Moynihan (D.), 1969, *Maximum feasible misunderstanding : community action in the war on poverty*, New York, The Free Press.

Moynihan (D.P.), 1969, *On understanding poverty*, New York, Basic Book.

Muller (P.), 1990, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?.

Nioche (J.-P.), Poinsard (R.), (dir.), 1984, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Editions Economica.

Nizard (L.), Belanger (P.), 1974, *Planification et société*, (Actes du colloque tenu à Grenoble du 9 au 12 octobre 1973), Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

Olson (M.), 1965, *The logic of collective action : public goods and the theory of groups*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

Olson (M.), 1978, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF.

Palumbo (D.J.) (Ed.), 1987, *The politics of program evaluation*, Beverly Hills, Sage Publications.

Patton (M.Q.), 1978, *Utilization focused evaluation*, London, Sage Publications.

Paxton (R.O.), 1973, *La France de Vichy, 1940-1944*, Paris, Seuil.

Pol (B.), 1980, *La saga des Giscards*, Paris, Editions Ramsay.

Rémond (R.), 1988, *Notre siècle, 1918-1988*, Paris, Editions Fayard.

Revel (J.F.), 1997, *Mémoires. Le voleur dans la maison vide*, Paris, Plon.

Reynaud (J.-D.), (dir.), 1966, *Tendances et volontés de la société française*, Paris, Editions de la S.E.D.E.I.S., collection Futuribles.

Rhodes (R.), Marsh (D.), 1992, *Policy networks in British governement*, Oxford, Oxford University Press.

Rouban (L.*),* 1988, *L'Etat et la science, la politique publique de la science et de la technologie*, Paris, Editions du CNRS.

Rousso (H.) (dir.), 1986, *De Monnet à Massé, 1946-1965*, Paris, Editions du CNRS.

Rousso (H.) (dir.), 1987, *La Planification en crise, 1965-1985*, Paris, Editions du CNRS.

Sauvy (A.), 1974, *De Paul Reynaud à Charles de Gaulle. Scènes, tableaux, souvenirs*, Paris, Editions Casterman.

Schultze (Ch.), 1977, *The public use of private interest*, Washinton D.C., Brookings Institute.

Selznick (P.), 1949, *T.V.A. and the grass roots*, Berkeley, University of California Press.

Sfez (L.), 1970, *L'administration prospective*, Paris, Editions Armand Colin.

Sheehan (N.), Kenworthy (E.W.), 1971, *The pentagon papers*, New York, Bantam and the New York Times.

Sheldon (E.B.), Moore (W.E.), (Eds.), 1968, *Indicators of social change : concepts and measurements*, New York, Russel Sage Foundation.

Smith (B.L.R.), 1966, *The Rand corporation*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

Spenlehauer (V.), 1995, *Evaluation de politique, usages sociaux*, Paris, Editions L'Harmattan, coll. Logiques Politiques.

Thévenot (L.) (dir.), 1991, *Conventions économiques*, Cahiers du CEE, Paris, PUF.

Thoenig (J.-C.), 1973, *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, Editions d'Organisation.

Thoenig (J.-C.), 1987, *L'ère des technocrates*, Paris, Editions L'Harmattan, (2° édition).

Voldman (D.), 1997, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique*, Paris, Editions l'Harmattan.

Volle (M.), 1982, *Histoire de la statistique industrielle*, Paris, Editions Economica.

Wagner (P.), and al., 1991, *Social sciences and moder states*, Cambridge, Cambridge University Press

Weber (M.), 1964, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon.

Weiss (C.H.), 1972, *Evaluation research : methods for assessing program effectiveness*, Englewood Cliffs (New Jersey), Prentice-Hall.

Wildavsky (A.), 1964, *The politics of budgetary process*, Boston (Mass.), Little Brown.

Wildavsky (A.), 1965, *Budgeting : a comparative theory of the budgeting process*, Boston (Mass.), Little Brown.

Wildavsky (A.), 1979, *Speaking Truth to Power : the Art and Craft of Policy Analysis*, Boston : Little, Brown.

Williams (W.), 1971, *Social policy research and analysis*, New York, Elsevier Publishing Company,

Williams (W.), Rossi (P.H.), (Eds), 1972, *Evaluating social programs. Theory, practice and politics*, New York (N.Y.), Seminar Press.

Winock (M.), 1997, *Le siècle des intellectuels*, Paris, Editions du Seuil.

Wright Mills (C.), 1967, *L'imagination sociologique*, Paris, Maspero.

2. Articles de revue ou d'ouvrages

Tous les **Bulletins de l'Association Services Publics,** [1981-1993].

Tous les **Bulletins interministériels RCB** [1970-1983].

Le Numéro 56 des **Collections de l'INSEE**, série C, n°14, avril 1972.

Barouch (G.), " Ecologie et action publique ", in *Politiques et Management Public*, vol.6 n°4, décembre 1988, pp. 118-32.

Bell (D.), " The idea of a social report ", in *The public Interest*, n°15, 1969, pp. 72-84.

Bell (D.), " The idea of a social repport ", in *TPI*, Spring 1969, n°15, pp. 72-84.

Boudon (R.), “ Pourquoi devenir sociologue ? ”, in *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°1, février 1996, pp. 52-79.

Boudon (R.), Padioleau (J.-G.), “ Une macro-sociologie est-elle possible ? ”, in Boudon (R.), *La crise de la sociologie*, Genève, 1971, Librairie Droz, pp. 49-74.

Bourdieu (P.), Christin (R.), “ La construction du marché. Le champ administratif et la production de la politique du logement ”, in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°81-82, mars 1990, pp. 65-96.

Caillé (A.), “ La sociologie de l’intérêt est-elle intéressante ? ”, in *Sociologie du travail*, n°3, jullet-septembre 1981, pp. 257-274.

Campbell (D.T.), “ Factors relevant to the validity of experiments in social settings ”, in *Psychological Bulletin*, n°54, vol.1,1957, pp. 94-107.

Cazes (B.), “ Capitalisme et planification sont-ils compatibles ? ”, in *Cahiers de l’Institut de Science Economiques Appliquée*, série “ M ” “ Recherches et dialogues philosophiques et économiques ”, n°4, avril 1959, pp. 113-160.

Cazes (B.), “ Les rapports entre Rationalisation des Choix Budgétaires et planification nationale ”, in *Analyse et Prévision*, X, juillet-août 1970, pp. 427-431.

Cazes (B.), “ Le pour et le contre ”, in *Revue Française de Sociolologie*, vol. XI-XII, n° spécial 1970-71, pp.155-167.

Champsaur (P.), “ Progression ou régression de l’utilisation des méthodes économiques dans la prise de décision publique ? ”, in *Revue Economique*, n°4, juillet 1992, pp. 699-708.

Chevallier (J.), Loschak (D.), “ Rationalité juridique et rationalité managériale dans l’administration française ”, in *Revue Française d’Administration Publique*, n°24, 1982, pp. 679-720.

Corcuff (P.), “ Un OVNI dans le paysage français. Eléments de réflexion sur l’évaluation des politiques publiques en France ”, in *Politix*, n°24, 1993, pp. 190-209

Crozier (M.), “ Pour une analyse sociologique de la planification française ”, in *Revue Française de Sociologie*, VI, 1965, p. 147-163.

DeLeon (P.), “ Political events and the policy sciences ” in Wagner (P.), and al., 1991, *Social sciences and moder states*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 86-109.

Dessus (G.), Georges (P.), Weulerse (J.), “ Matériaux pour une géographie volontaire de l’industrie française ”, in *Cahier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, n°7, 1949, 178 p.

Donzelot (J.), “ Pratiques de l’évaluation et théorie de la démocratie : les trois sérénades. Droit, savoir et pouvoir ”, in *Actes du colloque national organisé par l’Université de Nancy II les 8-9-10 octobre 1986*, Nancy, 1986, Eds. Presses Universitaires de Nancy, 17 pages.

Donzelot (J.), “ Pratiques de l’évaluation et théorie de la démocratie : les trois sérénades. Droit, savoir et pouvoir ”, in *Actes du colloque national organisé par l’Université de Nancy II les 8-9-10 octobre 1986*, Nancy, 1986, Eds. Presses Universitaires de Nancy, 17 pages.

Drouard (A.), “ Réflexions sur une chronologie : le développement des sciences sociales en France de 1945 à la fin des années 1960 ”, in *Revue Française de Sociologie*, XXIII, 1982, pp. 55-85.

Dumazedier (J.), “ A propos de l’étude de Michael Pollak sur Paul Lazarfeld, fondateur d’une multinationale scientifique ”, in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°55, nov. 1984, pp. 49-53.

Duncan (O.), “ Social stratification and mobility : problem in the measurement of trend ” in **Sheldon (E.B.), Moore (W.E.),** (Eds.), 1968, *Indicators of social change : concepts and measurements*, New York, Russel Sage Foundation.

Duran (P.), “ Les ambiguïtés politiques de l’évaluation ”, in *Pouvoirs*, n°67, 1993, pp. 137-49.

Duran (P.), Thoenig (J.-C.), “ L’Etat et la gestion publique territoriale ”, *Revue française de science politique*, n°46, vol. 4, 1996, pp. 580-623.

Fontaine (J.), “ Evaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles ”, in *Politix*, n°36, 1996, pp. 51-71.

Fraisse (R.), “ Les sciences sociales : utilisation, dépendance autonomie ”, in *Sociologie du Travail*, n°4, 1981, pp. 369-83.

Gadrey (J.), “ Le service n’est pas un produit : quelques implications pour l’analyse économique et pour la gestion ”, in *Politiques et Management Public*, volume 9, n°1, mars 1991, pp. 1-24.

Gibert (P.), Andrault (M.), “ Contrôler ou évaluer les politiques publiques ? ”, in *Politiques et Management Public*, vol. 2, n°2, mars 1984, pp. 120-142.

Grémion (P.), “ La construction du Phénomène bureaucratique ”, in Pavé (F.)(dir.), *L’analyse stratégique autour de Michel Crozier*, (Actes du colloque de Cerisy), Paris, 1994, Eds. du Seuil.

Gross (B.M.), “ L’avenir de l’analyse systématique des modèles sociaux ”, in *Analyses et Prévisions*, n°1, février 1967, pp. 129-140.

Gruson (C.) et al., “ Planification économique et recherches sociologiques ”, in *Revue Française de Sociologie*, V, 1964, pp. 435-446.

Hall (P.), Taylor (R.), “ La science politique et les trois néo-institutionnalismes ”, in *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n°3-4, juin-août 1997, pp. 469-496.

Jobert (B.), Revesz (B.), “ Politiques résiduelles et planification sociale ”, in *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. LXIII, 1977, pp. 243-60.

Jobert (B.), Théret (B.), “ France : la consécration républicaine du néolibéralisme ”, in Jobert (B.) (Dir.),1994, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, l’Harmattan.

Karady (V.), “ Stratégie et modes de faire-valoir de la sociologie chez les durkheimiens ”, in *Revue Française de Sociologie*, vol. XX, 1979, pp. 49-82.

Kervasdoué (de) (J.), “ Pour une évaluation des politiques publiques, réflexion à partir de la sociologie des organisations ”, in *Annales des Mines*, juillet-août 1981, pp. 133-44.

Kramarz (F.), “ La comptabilité nationale à la maison ”, in Boltanski (L.) et Thévenot (L.), (dir.), *Justesse et justice dans le travail*, 1981, Cahiers du Centre d’Etudes de l’Emploi, CEE-PUF, pp. 219-245.

Lasswell (H.D.), “ The policy orientation ”, in Lerner (D.), Laswell (H.D.), 1951, *The policy sciences : recent dévelopments in scopes and methods*, Stanford (Ca.), Stanford University Press, pp. 3-15.

Laufer (R.), “ Budget de l’Etat et management public ”, in 1989, *Le budget de l’Etat*, Paris, Les cahiers de l’IFSA, Eds. Economica.

Lautman (J.), “ Chronique de la sociologie française après 1945 ”, in *Science et théorie de l’opinion publique (hommage à Jean Stoetzel)*, Paris, 1981, Eds. Retz.

Leca (J.), “ Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l’Etat et le satut de l’évaluation ”, in *Revue Française d’Administration Publique*, n°66, avril-juin 1993, pp. 185-196.

Lécuyer (B.-P.), “ L’apport des sciences sociales à l’orientation de l’activité nationale ”, in *Revue Internationale de Sciences Sociales*, vol. XXII, n°2, 1970, p. 325.

Lindblom (C.E.), “ The science of ‘muddling through’ ”, in *Public Administration Review*, Spring 1959, 19 (2), pp. 79-88.

Majone (G.), “ Research programs and actions programs, or can policy research learn from the philosophy of science ”, in Wagner (P.), et al. (Eds.), 1991, *Social science and modern states*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press.

March (J.), Olsen (J.), “ Garbage can models of decision making in organizations ”, in March (J.) and al. (eds.), 1986, *Ambiguity and command : organizational perspectives on military decision making*, Cambridge (Mass.), Ballinger, pp.11-35.

Marvin (K.E.), Hedrick (J.L.), “ GAO helps Congress evaluate programs ”, in *Public Administration Review*, n°34, 1974, pp. 327-333

Marx (K), “ Thèses sur Feuerbach ”, in Marx (K), Engels (F.), 1992, *L’idéologie allemande*, Paris, Editions Sociales, pp. 49-54.

Merton (R.K.), Lerner (D.), “ Social scientists and research policy ” in Lerner (D.), Laswell (H.D.), 1951, *The policy sciences : recent dévelopments in scopes and methods*, Stanford (Ca.), Stanford University Press, pp. 3-15.

Moser (C.), “ Preface to ”, in *Social trends*, Central Statistical Office, n°1, 1970.

Nelson (R.H.), “ The economic profession and the making of public policy ”, in *Journal of Economic Literature*, vol XXV, March 1987, pp. 49-91.

Nioche (J.-P.), “ De l’évaluation à l’analyse des politiques publiques ”, in *Revue Française de Science Politique*, vol. 32, février 1982, pp. 32-61.

Nissel (M.), “ Social Trends and social change ”, in *Journal of the Royal Statistical Society*, n°158, part 3, 1995, pp. 491-504.

Nizard (L.), Rapport introductif au colloque *planification et société*, Grenoble, 1974, Eds. Presses Universitaires de Grenoble,

Padioleau (J.G.), “ La mise en oeuvre des politiques publiques ”, in *Analyses de la SEDEIS*, n°3, mars 1978, pp. 31-34.

Patton (M.Q.), et al., “ In search of impact : an analysis of the utilization of federal health evaluation research ”, in Weiss (C.H.), *Using social research in public policy-making*, Lexington (Mass.), 1977, Lexington Books, pp. 141-63.

Pollak (M.), “ La planification des sciences sociales ”, in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°2/3,1976, pp. 105-121.

Pollak (M.), “ Projet scientifique, carrière professionnelle et stratégie politique ”, in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°55, novembre1984, pp. 54-62.

Pollak (M.), “ Paul Lazarfeld, fondateur d’une multinationale scientifique ”, in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°25, 1979, pp. 45-59

Schick (A.), “ A death in the bureaucracy : the demise of federal PPB ”, in *Public Administration Review*, 33 (2), march/april 1973, pp. 146-56.

Schultze (Ch.), “ The role and responsabilities of economists in government, *American Economical Review*, n° 72, vol. 2, may 1982, pp. 62-66.

Segrestin (D.), “ Les communautés pertinentes d’action collective ”, in *Revue française de sociologie*, vol. XXI, 1980, pp. 171-203.

Sheldon (E.B.), Freeman (H.E.), “ Notes on social indicators : promises and potential ”, *Policy Sciences*, n°1, 1970, pp. 97-111.

Spenlehauer (V.), “ Développement et professionnalisation de l’évaluation des politiques publiques locales ? ”, in *Pouvoirs Locaux*, n°38, III, septembre 1998, pp.46-52.

Spenlehauer (V.), “ Quel développement, quelle professionnalisation de l’évaluation ? ”, *Pouvoirs Locaux*, n°38, III, septembre 1998, pp.46-52.

Terray (A.), “ Les origines de la Direction de la Prévision ”, in *30 ans de prévision et de conseil, 1965-1995*, Paris, 1997, Eds. de Bercy,

Thoenig (J.-C.), “ Le PPBS et l’administration publique : au-delà du changement technique ”, in *Annuaire international de la fonction publique*, 1970/1971, pp. 97-114.

Wildavsky (A.), “ Rescuing policy analysis from PPBS ” in *Public Administration review*, n°29, vol. 2, 1970, pp. 189-202.

Yon (B.), “ L’évaluation des politiques publiques est-elle possible ? ”, in *Analyses de la SEDEIS*, novembre 1977, pp.13-19.

3. Thèses et mémoire de DEA

Bardet (F.), *Observatoires et nouvelles pratiques de gouvernement*, Mémoire pour l'obtention du DEA de l'IEP de Grenoble, Université Pierre Mendès-France, 1994.

Brehier (E.), *La revue politique. Etude de cas à travers " Faire " et " Intervention "*, Mémoire de DEA de gouvernement comparé, Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne, 1994.

Cazeils (J.), *La réforme de la politique du logement. Etude d'une décision publique*, Thèse pour le doctorat de troisième cycle de sociologie, Institut d'Etude Politique de Paris, 1979.

Charvollin (F.), *L'invention de l'Environnement en France (1960-71)*, Thèse sous double sceau en vue du doctorat de science politique de l'Université Pierre Mendès-France de Grenoble et du doctorat de socio-économie de l'innovation de l'Ecole nationale supérieur des Mines de Paris, 1993.

Chaty (L.), *La responsabilité en valeur. Projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1985.

Conan (M.), *La coproduction des biens publics*, Thèse de doctorat en 'urbanisme et aménagement de l'espace', Université de Paris XII, 1996

Gorgeault (V.), *Le Parlement français et l'évaluation des politiques publiques (1981-1989)*, mémoire pour le DEA d'études politiques de l'IEP de Paris, septembre 1989.

Kahn (M.), *Le personnel du Commissariat Général du Plan, 1946-1975*, Mémoire de DEA de sociologie politique et administrative de Paris I, 1978.

Lassave (P.), *Le ministère urbain des sociologues. Approche d'une configuration intellectuelle dans la France des années 1980*, Thèse de doctorat de Sociologie, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1995.

Lebaron (F.), *L'enseignement supérieur et la recherche en économie et gestion. Contribution à une sociologie des discours économiques*, Mémoire de DEA de sociologie, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1993.

Rouban (L.), *Le General Accounting Office. Recherche sur l'évaluation des politiques publiques aux Etats-Unis*, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit public, Université de Paris I - Panthéon - Sorbonne, 1983.

Spenlehauer (V.), *Des outils et des hommes. Les usages sociaux et politiques des outils formalisés d'évaluation des politiques publiques*, Mémoire de DEA de l'IEP de Grenoble, 1992.

4. Rapports

Association Service Public, " Quels services publics pour demain ? ", Actes du colloque du 18-19 octobre 1985, Palais des Congrès, Paris.

Bell (D.), Gross (B.), Chapter 9 " Improvement of public decision-making ", in *Report of the National Commission on Technology, Automation and Economic Progress*, Washington D.C., january 1966, Government Printing Office,

Club Cambon, " L'évaluation des actions publiques ", Compte rendu de la journée d'étude du 17 octobre 1987, Paris.

Coleman (J.), and al., *Equality of educational opportunity*, Washington D.C. (Office of Education), 1966, Government Printing Office.

Collectif, *Les affaires culturelle au temps de Jacques Duhamel, 1971-1973*, (actes des journées d'étude des 7 et 8 décembre 1993), Paris, 1994, Eds. La documentation Française, pp. 92-93.

Commissariat Général du Plan, *1985, La France face au choc du futur*, Paris, 1972, Eds. Armand Colin.

Commissariat Général du Plan (Milleron J.-C.), *Calcul économique et décisions publiques*, Paris, 1979, Eds. La Documentation Française, 157 p.

Commissariat Général du Plan, *Evaluer les politiques publiques. Méthodes, déontologie, organisation*, Paris, 1986, Eds. La Documentation Française.

Conseil scientifique de l'évaluation, *L'évaluation en développement*, Paris, La Documentation Française, [tous les rapports :1991-1998].

Dhew (U.S.), *Toward a social report*, Washington D.C., january 1969, Government Printing Office.

Duncan (J.W.), Shelton (W.C.), *Revolution in United States government statistics, 1926-1976*, Washington D.C, 1978, Government Printing Office.

Groupe 1985, *Réflexions pour 1985*, Paris, 1964, Eds. La Documentation Française.

Lascoumes (P.), Setbon (M.), *L'évaluation pluraliste des politiques publiques*, Rapport de recherche pour le Commissariat Général du Plan, janvier 1996,

Ministère de la Fonction Publique, Commissariat Général du Plan, *L'Etat dans tous ses projets, un bilan des projets de service dans l'administration*, Paris, 1994, Eds. La documentation Française,

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, Paris, 1986, Eds. La Documentation Française,

Rouban (L.), *Les cadres de la fonction publique et la politique de modernisation administrative*, Rapport de recherche pour le Commissariat Général du Plan et la DGAFP, (sans date précise, aux alentours de 1995),

Viveret (P.), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Paris, 1989, Eds. La Documentation Française, 193 p.

5. Littérature dite grise

Arditti (S.), *Réflexions critiques sur le PPBS*, (Note de travail, ministère de l'Equipement/SAEI), août 1970, 11 p.

Campbell (D. T.), *Theory of social experimentation measurement, and program evaluation*, Research Proposal to the National Science Foundation, 1976,

Cazes (B.), *L'analyse stratégique*, 1974, Commissariat Général du Plan, (document non publié)

Cazes (B.), *Les indicateurs sociaux : au confluent de la recherche et de l'action*, Communication aux rencontres internationales " La sociologie du loisir et les âges de la vie ", organisées à Paris les 17,18,19, et 20 octobre 1972, par l'équipe de sociologie du loisir (CNRS, Dumazedier J.).

Claude (V.), *La fonction 'étude' et l'administration de l'urbanisme. Fonction centrale contre fonction diffuse (1954-1969)*, Rapport d'étude pour le secrétariat permanent du plan construction et architecture du ministère de l'Equipement, juin 1994,

Collectif, *Jalons pour une politique de l'information économique*, Rapport de synthèse du colloque sur l'information économique (INSEE), Paris 23 et 24 juin 1967.

Conan (M.), Allen (B.), *Recherche historique des méthodes d'évaluation aux Etats-Unis*, CSTB - secrétariat permanent du Plan Urbain, Paris, 1985, Ministère de l'Equipement,

Conan (M.), *Gestion dynamique de la productivité des services urbains. Enseignement de vingt ans d'expérience de gestion et d'évaluation dans la municipalité de New York City*, CSTB-Plan Urbain, Paris, 1988, Mministère de l'Equipement,

Desrosières (A.), *De l'Ecole de l'INSEE à l'ENSAE et l'ENSAI : 1942-1994. Eléments d'histoire d'une école de statistique et d'économie*, Communication à la 4ème conférence internationale sur l'enseignement de la statistique (ICOTS4), Marrakech, juillet 1994.

Dubois (P.), *L'INSEE et l'évaluation des politiques territoriales. Contribution pour une réflexion stratégique*, Aix-en-Provence,13 mai 1995, 6 p. (Document non publié).

INSEE, *Cinquante ans d'INSEE. 1946-1996* (ouvrage commémoratif, 1996, diffusion interne).

Poinsard (R.), *Démarches scientifiques et décisions publiques : vingt années d'études RCB*, 1988 (document non publié),

Stone (R.), *Un système intégré de statistiques démographiques de la main d'oeuvre et d'autres statistiques sociales, relié au système de comptabilité nationale*, New York, ONU, Conseil économique et social (Commission de la statistique, document E/CN 3/394), mai 1970,

Tenzer (N.) (dir.), *L'évaluation : une nécessité stratégique pour un Etat moderne*, Rapport au Commissaire au Plan, janvier 1995,

Verdès-Leroux (J.), *Les candidats aménageurs dans une organisation en quête de finalité : le STCAU*, étude réalisée sous la direction d'Haroun Jamous pour le compte du ministère de l'Equipement, Paris 1972, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées,

Newsletter du *Social Science Research Council* (Grande-Bretagne) de novembre 1968

Liste des sigles

BSEF : Bureau des statistiques économiques et financières
CDC : Caisse des dépots et consignations
CEA : *Council of economic advisers*
CECA : Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEPE : Centre d'études des programmes économiques (centre de formation à la macro-économie)
CEPREMAP : Centre d'étude de la prospection économique et mathématique appliquée à la planification
CERC : Centre d'études des revenus et des coûts
CEREQ : Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CFDT : Confédération Française Démocratique du Travail
CFTC : Confédération Française des Travailleurs Chrétiens.
CGP : Commissariat Général au Plan
CGT : Confédération générale du travail
CIA : *Central intelligence agency*
CLC : Congrès pour la liberté de la culture
CNPF : Conseil national du Patronat Français.
CORDES : Comité d'organisation de recherches appliquées sur le développement économique et social du CGP
CREDOC : Centre de recherches pour l'étude et l'observation des conditions de vie.
CSO (1) : Centre de sociologie des organisations (CNRS)
CSO (2) : *Central statistical office* de l'administration britannique
DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du Ministère de l'Emploi
DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DB : Direction du Budget
DHEW : *Department of housing, education and welfare* de l'administration fédérale américaine
DP : Direction de la Prévision
DPM : Département « Population et Ménages » de l'INSEE
ENA : Ecole nationale d'administration
ENSAE : Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique
GAO : *General accounting office* du Congrès américain
IFOP : Institut français de l'opinion
INED : Institut national des études démographiques
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
ISEA : Institut des sciences économiques appliquées
MRU (1) : Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme
MRU (2) : Mission de la recherche urbaine du ministère de l'Equipement
NSC : *National security council*
PPBS : *Program, planning, budgeting system*
RCB : Rationalisation des Choix Budgétaires
SAEI : Service des affaires économiques et internationales du ministère de l'Equipement
SAS : Service des affaires sociales du Commissariat Général au Plan
SCET : Société civile d'équipement du territoire de la CDC

SCIC : Société civile immobilière de la CDC
SEEF : Service des études économiques et financières
X : Ecole Polytechnique